

Introdução

O ano de 2011 ficará seguramente marcado pela palavra crise. A União Europeia passa por momentos difíceis, a situação complexa a nível económico e social de alguns países obriga à tomada de medidas reorganizadoras para evitar um possível contágio entre estados membros. Portugal é infelizmente um dos países que passa por maiores dificuldades, assim como a Irlanda e a Grécia. Em Portugal muitos sectores da economia encontram-se com dificuldades financeiras, e o sector público é sem dúvida um desses sectores. Os Municípios, parte integrante do sector, vêm-se confrontados diariamente com novas questões, obrigando-os a enfrentar novos desafios para ultrapassar as dificuldades económico-sociais. É, cada vez mais, importante realizar uma gestão mais criteriosa e é fundamental que os executivos municipais tenham ao seu dispor um conjunto de ferramentas de apoio à gestão e de suporte à tomada de decisão, em tempo útil.

Recentemente foi desenvolvido e legislado um Sistema Integrado de Gestão e de Avaliação do Desempenho para a Administração Pública (SIADAP) com aplicação nos municípios e que actualmente podemos afirmar que se encontra em fase de implementação. Procurámos aprofundar esta ferramenta ao dispor dos municípios e nesse sentido estabelecemos como objecto de estudo para a nossa dissertação efectuar uma análise à aplicação do SIADAP 1 (vertente direccionada à avaliação dos serviços), e em particular a sua aplicação no Município do Barreiro. Centrámos a nossa investigação essencialmente em três pontos:

1. Análise do SIADAP 1 para o sector autárquico, enquanto instrumento de Avaliação de Desempenho e de Controlo de Gestão;
2. Estudo de caso sobre a aplicabilidade do SIADAP 1 no município do Barreiro, descrevendo a avaliação já realizada aos serviços internos;
3. Sugestão de aplicação do QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização, enquanto instrumento de avaliação de desempenho e de controlo de gestão, dando um exemplo concreto para o Departamento Financeiro do Município.

Para suportar o nosso estudo e de forma a responder aos objectivos da investigação decidimos estruturar a presente dissertação em quatro capítulos.

O Sector Autárquico em Portugal é o tema do primeiro capítulo do estudo, onde abordámos assuntos como as competências das Autarquias Locais e a sua autonomia financeira. Esta foi atribuída com a publicação da Lei das Finanças Locais, trazendo aos Municípios uma certa independência financeira, uma vez que gerem o seu orçamento e o seu património, tem algumas receitas próprias, mas continuam a existir municípios com uma grande dependência das receitas provenientes do Orçamento de Estado. Ainda no primeiro capítulo fizemos uma pequena abordagem à importância do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), mostrando que sendo a base de informação para a gestão, carece da posterior utilização de instrumentos de controlo de gestão e sistemas de avaliação de desempenho.

Neste sentido, no segundo capítulo é abordado o tema do Controlo de Gestão e Avaliação de Desempenho. Para Reis e Rodrigues (2011), assegurar o desenvolvimento de diversas tarefas e actividades anteriormente planeadas, indo ao encontro dos objectivos previamente definidos e atingindo os resultados desejados é “fazer Controlo de Gestão”. Ainda neste âmbito analisámos o papel da Avaliação de Desempenho nas organizações. Segundo Nogueira (2005), uma organização que não avalia os resultados, é incapaz de identificar o que resultou certo, não aprendendo com a experiência. No Sector Público em particular procurámos demonstrar de uma forma generalizada, como e quando se deu o início a este tema, explorando a recente legislação sobre desempenho, nomeadamente do SIADAP.

No terceiro capítulo realizámos a análise de estudo de casos, referindo quatro estudos realizados no sector público, em que foram aplicadas metodologias referenciadas no capítulo dois, especialmente em estudos efectuados nos Municípios Portugueses.

Por último, no quarto capítulo abordamos a adopção do SIADAP 1 no sector autárquico, efectuando um estudo de caso sobre a sua implementação no Município do Barreiro. A investigação centra-se na identificação e descrição do processo de aplicação da avaliação de desempenho no Município, e em particular nas unidades orgânicas (serviços) da autarquia. Esta análise foi suportada por questionário e análise documental, tendo ainda gerado um conjunto de sugestões, com especial relevo para a importância da adopção do QUAR nas unidades orgânicas, e tendo como exemplo, a Divisão de Gestão Financeira.

Capítulo I

O Sector Autárquico em Portugal

1.1 As Autarquias Locais

“As Autarquias Locais constituem parte do Sector Publico Administrativo; a Administração Local Autárquica integra o conceito mais amplo de Administração Publica mas com carácter Autónomo em relação ao Estado”.

(Bernardes, 2001)

A 25 de Abril de 1974, marco histórico para o nosso País, Portugal atingiu o patamar da democracia. Verificou-se uma grande alteração na vida democrática do país, da população que nele residia, passando por um turbilhão de emoções durante o processo. Havia desde logo a necessidade de reforçar o poder interventivo dos municípios, pois estes representavam meras unidades descentralizadas da administração central, sem autonomia e com reduzidas atribuições.

Por esse motivo na elaboração da primeira Constituição da Republica Portuguesa (CRP), em 1976 atribui-se pela primeira vez autonomia política às Autarquias Locais, dando-lhes dignidade constitucional. No seu capítulo I sobre o Poder Local, refere o ponto 2 do artigo 235º que “as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”. Para Fernandes (1997) o “poder local é encarado, não como contrapoder, mas como modalidade diversa de vivência da democracia” e “é analisado na perspectiva da descentralização concebida como devolução do poder pelo Estado às comunidades Locais”.

Em Portugal, as Autarquias Locais são as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas, estas últimas ainda por instituir. Actualmente, existem, em Portugal, 308 Municípios, dos quais 278 no continente e 30 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. O País está dividido por 4.259 Freguesias, das quais, 4.050 no território continental e 209 nos territórios insulares. Desde 1976 que se sentiu a necessidade de legislar pela primeira vez as competências das Autarquias, e ao longo dos anos, foram sofrendo reajustamentos às competências dos órgãos e dos municípios.

Em 1977 é publicada a Lei nº 79/77 de 25 de Outubro com as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos, sendo mais tarde revista e republicada em 1984, pelo Decreto-Lei nº 100/84 de 29 de Março. Nos anos 90 surgem novos diplomas que irão substituir a legislação em vigor, sendo a 14 de Setembro de 1999 publicada a Lei nº 159/99 que estabelece o “quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local” (diploma ainda em vigor). O artigo 13º do referido diploma refere que os Municípios dispõem de atribuições nos domínios do equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência tempos livres e desporto, saúde, acção social, habitação, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal, cooperação externa. Apesar das Freguesias disporem de atribuições específicas (artigo nº14), os Municípios por via da delegação de competências, mediante protocolo, poderão transferir tarefas inseridas no âmbito das suas atribuições para as Freguesias, devendo facultar o seu exercício a todas estas Autarquias Locais que nisso tenham interesse (artigo 13º, nº2). Ao mesmo tempo surge a Lei nº 169/99 de 18 de Setembro que no ano de 2002 sofreu alterações, dando lugar à legislação em vigor, a actual Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro que estabelece além das competências das autarquias locais, o regime jurídico dos órgãos dos Municípios e Freguesias. Este diploma tem uma última redacção com data de 31 de Dezembro de 2007 com a Lei nº 67/2007. Este diploma vai mais longe nas competências das autarquias definindo para o Município e Assembleia Municipal, Freguesia e Assembleia de Freguesia, as competências de cada um de forma pormenorizada. Define ainda as competências do Presidente e delegação em outros eleitos, forma de funcionamento de cada órgão, o número de elementos de cada órgão, periodicidade de reuniões, entre outros elementos.

Em 1985 foi aprovada a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL), pelo Conselho da Europa, que define no seu preâmbulo que "as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático". Considera ainda, no artigo 1.º, que o "princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição". A CEAL foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 de 23 de Outubro.

Como referimos anteriormente as Autarquias Locais dispõem de autonomia administrativa e financeira, logo o papel do Estado consiste apenas na “verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos” (artigo 242º, nº1 da CRP). A Lei da tutela administrativa (Lei nº 27/96) estabelece a forma como o Estado desempenha o seu poder de inspecção podendo em caso extremo aplicar algumas sanções, particularmente com perda de mandato ou dissolução de órgãos, nos casos previstos na lei.

Desta forma podemos verificar que o “poder da tutela só abrange a verificação da legalidade dos actos praticado e não envolve o seu mérito”, significa que a avaliação da “boa gestão financeira”, baseada nos critérios de economia, eficácia e eficiência, termina nos próprios órgãos autárquicos. (Bernardes, 2001:44). Se deste modo, se salvaguarda a democraticidade e a autonomia do poder local, só por si, não constitui um incentivo a avaliação da *performance* das entidades e gestores de acordo com princípios de racionalização e rentabilização dos recursos públicos. Este é um paradigma que têm vindo a ser alterado com a concretização de diversas medidas preconizadas na reforma administrativa e financeira do Estado, nomeadamente com a publicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e especialmente para o sector autárquico com a emissão em 1999 do POCAL. Este plano é essencial para se dispor de informação para a gestão e avaliação de desempenho no sector autárquico (Teixeira *et al*, 2011), mas que deverá igualmente permitir a obtenção de indicadores que assentem em critérios de economia, eficácia e eficiência.

A importância da informação para o controlo de gestão e avaliação de desempenho no sector autárquico assume ainda um maior relevo no contexto actual de crise financeira e de dívida do Estado. A recente revisão da Lei das Finanças Locais, bem como, da implementação do SIADAP, são reformas estruturais que decerto terão um contributo importante na renovação das metodologias de controlo e avaliação dos municípios. De seguida efectua-se uma breve descrição da Lei das Finanças Locais, terminando-se este capítulo de enquadramento com uma referência ao POCAL.

1.2 Finanças Locais

A CRP estabelece no ponto 1 do artigo 238º - Património e finanças locais, que as “Autarquias Locais têm património e finanças próprios”. Refere ainda que o “regime das

finanças locais deverá ser estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas Autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”. Define ainda em relação a esta matéria, que as receitas próprias devem incluir obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

A CEAL, também estabelece alguma legislação na área dos recursos financeiros das Autarquias Locais. No seu artigo 9º refere que as Autarquias Locais têm direito a recursos próprios e que devem ser adequados com as atribuições previstas na lei ou na constituição. Sugere ainda que uma fracção dos recursos financeiros deverá provir de impostos locais, tendo desta forma as Autarquias poder para fixar as taxas dentro dos limites da lei.

Desde 1979, ano em que surgiu a 1ª Lei das Finanças Locais, que esta matéria se encontra legislada, tendo ao longo destes anos sofrido algumas alterações. Camões (2005) refere a importância desta lei no avanço, em passos mais ou menos seguros, da autonomia financeira dos municípios. Recentemente a nova Lei das Finanças Locais, a Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, veio estabelecer um novo regime financeiro para as autarquias locais, mais concretamente para os municípios e freguesias. No seu artigo 3º refere que a autonomia financeira das Autarquias Locais assenta, designadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:

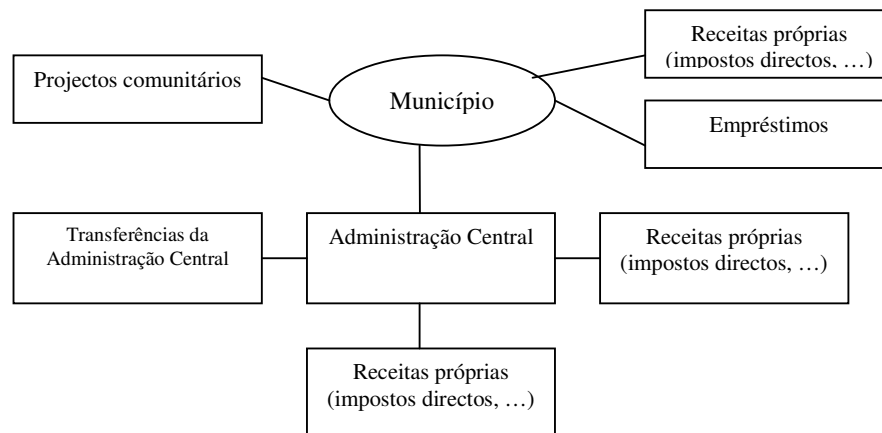
- a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais;
- b) Elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas;
- c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam cometidos;
- d) Arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes sejam destinadas;
- e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;
- f) Gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes seja afecto.

Os Municípios, podem obter receitas próprias, e de acordo com a última revisão constitucional estes ficaram com “poderes tributários”, nomeadamente na fixação de taxas da contribuição autárquica, da derrama e benefícios fiscais (contrapartida para a fixação de projectos nos respectivos municípios) (Bernardes, 2001).

Mais especificamente, podem ser receitas autárquicas: o produto da cobrança dos impostos municipais a cuja receita têm direito incluindo, imposto municipal sobre imóveis (IMI), o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e o imposto municipal

sobre veículos (IMV); o produto da cobrança de derramas; o produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município; o produto da participação nos recursos públicos; o produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município; o produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município; o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração; a participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte; o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município; o produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis; o produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais entre outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios. A figura 1 resume as fontes de financiamento dos municípios.

Figura nº1 – Fontes de Financiamento



Fonte: Adaptado de Fernandes (2004:80)

Por outro lado e de acordo com a Lei das Finanças Locais, é igualmente fonte de receita dos Municípios, as verbas provenientes do Orçamento Geral do Estado, com base numa premissa, de repartição dos recursos entre o Estado e as Autarquias Locais, tema que também tem sofrido alterações ao longo dos anos, com impacto directo em alguns diplomas legais. Actualmente e com o objectivo de atingir o equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é repartido da seguinte forma:

- Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente de impostos: Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS); Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC) e Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA));
- Fundo Social Municipal (FSM) cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os Municípios, associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na acção social;
- Participação variável até 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 20º, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial (baseada em deliberação municipal e comunicada à Direcção-geral de Impostos).

Segundo o diploma das Finanças Locais, no capítulo IV e entre os artigos 35º ao 39º, os Municípios podem ainda obter receitas com o recurso ao crédito, sendo que o endividamento autárquico deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência. Desta forma no recurso ao crédito os municípios são obrigados pela força da lei, a cumprir o limite do montante do endividamento líquido total de cada Município. Devem assim, ter em conta em 31 de Dezembro de cada ano, que não podem exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.

O mesmo diploma estabelece ainda os tipos de empréstimos possíveis de contrair, os de curto prazo, com maturidade até 1 ano (destinado apenas para necessidades de tesouraria, e este tem de ser amortizado num prazo máximo de 1 ano), a médio prazo, com maturidade entre 1e 10 anos (de longo prazo, com maturidade superior a 10 anos). Estes dois últimos destinam-se a efectuar aplicações em investimentos e a sua duração não pode exceder a vida útil do respectivo investimento. Neste ultimo caso, a Assembleia Municipal desempenha uma função importante, uma vez que terá de autorizar a contracção de empréstimos de médio e longo prazo.

Esta Lei das Finanças Locais prevê ainda no seu capítulo quinto “Contabilidade, prestação e auditoria externa das contas”, a contabilidade para as Autarquias Locais, definindo-a como instrumento de gestão económico-financeira, com o objectivo de garantir

uniformização, normalização e simplificação, de forma a obter o conhecimento total do valor contabilístico do respectivo património, e a apreciação e julgamento das respectivas contas anuais. Refere ainda que deverá ter por base o POCAL, podendo no entanto utilizar outros instrumentos de apoio à gestão. A referência a “outros instrumentos de gestão” irá ser o tema central da presente dissertação, em que procuramos evidenciar a aplicabilidade do SIADAP 1 para a avaliação de desempenho do município do Barreiro e a possível adaptação do previsto QUAR como instrumento de controlo de gestão.

1.3 A Contabilidade Autárquica

A evolução contabilística das Autarquias Locais está intimamente correlacionada com o desenvolvimento e reforço do poder local que caracterizou o regime nascido em 25 de Abril de 1974. Ao longo dos anos foram adoptados diversos diplomas, de acordo com as necessidades sentidas. Mais recentemente a Lei das Finanças Locais, Lei nº 42/98 de 6 de Agosto, levou à publicação do Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro, no qual foi aprovado o POCAL, que viria a ser alterado pela Lei nº 162/99, de 14 de Setembro, pelo Decreto-Lei nº 315/2000, de 2 de Dezembro e pelo Decreto-Lei nº 84-A/2002, de 5 de Abril, o que levou a que a sua aplicação oficial fosse adiada para 1 de Janeiro do ano 2002.

A estrutura organizacional do POCAL fundamenta-se em três subsistemas articulados de contabilidade: Orçamental, Patrimonial e de Custos, procurando desta forma dar resposta às insuficiências do anterior regime contabilístico, que assentava numa contabilidade unigráfica, onde cada facto corresponde apenas a um único registo. A contabilidade apenas orçamental, baseava-se num regime de caixa em que os factos contabilísticos eram exclusivamente as receitas cobradas e as despesas realizadas (pagas) em cada ano económico, passando desta forma ao lado do património das autarquias, e não permitindo uma correcta gestão dos bens (Almeida e Correia, 1999).

Com a entrada em vigor do POCAL, os municípios ficaram dotados de um instrumento que possibilita um conjunto de soluções em vários domínios da gestão financeira, das quais se destaca (preâmbulo do Decreto-Lei nº 54-A/99):

- O controlo financeiro e a disponibilização de informação para os órgãos autárquicos, concretamente o acompanhamento da execução orçamental numa perspectiva de caixa e de compromissos;

- O estabelecimento de regras e procedimentos específicos para a execução orçamental e modificação dos documentos previsionais;
- Atender aos princípios contabilísticos definidos no POCP, retomando os princípios orçamentais estabelecidos na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, nomeadamente na orçamentação das despesas e receitas e na efectivação dos pagamentos e recebimentos;
- Na execução orçamental, devem ser tidos sempre em consideração os princípios da mais racional utilização possível das dotações aprovadas e da melhor gestão de tesouraria;
- Uma melhor uniformização de critérios de previsão, com o estabelecimento de regras para a elaboração do orçamento, em particular no que respeita à previsão das principais receitas, bem como das despesas mais relevantes das autarquias locais;
- A obtenção expedita dos elementos indispensáveis ao cálculo dos agregados relevantes da contabilidade nacional;
- A disponibilização de informação sobre a situação patrimonial de cada autarquia local.

O regime de Contabilidade Autárquica, é dirigido aos Municípios, às Freguesias, às Associações de Municípios e de Freguesias de direito público e ainda as Áreas Metropolitanas e todas as entidades que, por lei, estão sujeitas ao regime de contabilidade das Autarquias Locais, como é o caso dos Serviços Municipalizados, enquanto parte da estrutura municipal.

A prestação de contas é suportada por um conjunto de mapas, designadamente, Balanço, Demonstração dos Resultados, Anexos às Demonstrações Financeiras, Relatório de Gestão, Plano Plurianual de Investimentos e Mapas de Execução Orçamental, que as Autarquias Locais deverão remeter ao Tribunal de Contas. As Autarquias Locais cujo movimento de receita seja inferior a 5000 vezes o índice cem da escala indiciária das carreiras do regime geral da função pública podem dispor de um sistema simplificado de organização da contabilidade (segundo a Resolução n.º 4/2001 - 2.ª Secção no ponto II do tribunal de Contas, publicada no D.R. n.º 191, II Série, de 2001.08.18) ficando assim dispensadas da utilização do Diário, Razão, Balancetes e do Balanço (n.º 2.8.2.7. do POCAL, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro). Considera-se, no entanto, que devem elaborar o inventário e implementar um sistema de controlo interno.

Como referido anteriormente, a estrutura de informação do POCAL fundamenta-se em três subsistemas articulados de Contabilidade (Orçamental, Patrimonial e de Custos), cujas principais características são apresentadas na figura 2:

Figura nº2 – Os sistemas contabilísticos do POCAL

Contabilidade Orçamental	Contabilidade Patrimonial	Contabilidade de Custos
- Controle orçamental - Classificação económica de receitas e despesas - Mapas orçamentais	- Valor actual do imobilizado - Resultados económicos - Valor das dívidas - Valor dos <i>stocks</i> - Custos e resultados por natureza - Balanço	- Custos por funções, actividades, serviços, produtos...
Classe 0 e conta 25	Classe 1 a 8	Classe 9
Método de registo Digráfico	Método de registo Digráfico	Sem definição

Fonte: Fernandes (2004:80)

A Contabilidade Orçamental, único sistema utilizado nas Autarquias Locais antes da entrada em vigor do POCAL, e que segundo Bernardes (2001:224) é talvez o subsistema que tem sido considerado mais importante na Contabilidade Autárquica porque “visa cumprir os objectivos de *“accountability”* perante as exigências do Orçamento de Estado (responsabilização e prestação de contas por parte dos gestores autárquicos)”. No POCAL a Contabilidade Orçamental segue o método de registo digráfico permitindo o controlo das receitas e despesas desde a sua previsão até aos fluxos de recebimentos e pagamentos. Para tal utiliza as contas da classe 0 para o registo das operações orçamentais “internas” partindo do registo contabilístico do orçamento inicial aprovado para o período. Neste âmbito, na classe 0 regista-se ainda as modificações ao orçamento, os cabimentos e os compromissos assumidos. Para Fernandes (2004), o novo sistema distingue claramente as operações internas (registo na classe 0) das operações externas, relativas ao reconhecimento de um direito ou obrigação com efeitos na esfera patrimonial, com a utilização da conta 25 – Devedores e credores pela execução do orçamento. Nas Autarquias Locais este subsistema é responsável pela elaboração dos seguintes documentos orçamentais: Grandes Opções do Plano, o Orçamento, Mapas de Execução Anual do Plano

Plurianual de Investimento (PPI), Mapas de Execução e Controlo Orçamental, Mapas de Fluxos de Caixa e Mapas de Operações de Tesouraria.

A Contabilidade Patrimonial é um dos dois novos subsistemas da contabilidade autárquica e que segue uma estrutura bastante semelhante ao POCP utilizando as contas das classes 1 á classe 8, com o objectivo de reconhecer o património das Autarquias Locais e o apuramento dos seus resultados. Este subsistema é responsável pela elaboração das seguintes demonstrações financeiras: Balanço, Demonstração de Resultados e Anexos (inclui caracterização da entidade, notas ao Balanço e Demonstração de Resultados, notas sobre o processo orçamental e respectiva execução). Para Fernandes (2004) a maior dificuldade na implementação deste novo sistema, foi a elaboração do primeiro Balanço, o chamado Balanço Inicial, que deveria de ter sido elaborado com base no inventário a 31 de Dezembro de 2001, permanecendo algumas dúvidas sobre a valorização do imobilizado, principalmente no que se refere aos bens de domínio público.

Por último, o POCAL define um subsistema de Contabilidade Analítica, o qual denomina de Contabilidade de Custos, e que segundo Bernardes (2001), poderá proporcionar informação adicional para a gestão, em particular no que se refere à reclassificação dos custos por funções, por serviços ou até por produto. É exactamente este o sentido das regras e mapas definidos no POCAL para a Contabilidade de Custos, onde a sua articulação deverá culminar nos mapas finais de custos por funções e custos dos bens e serviços. O POCAL sugere a utilização da classe 9 e refere que esta deverá ser desenvolvida de acordo com as necessidades de cada Autarquia, não definindo uma estrutura de base. Para Fernandes (2004), a aplicação deste subsistema é muito útil para apoio á definição tarifas e preços, pois permite à Autarquia ter o custo exacto de cada produto ou serviço, o que é muito importante para a gestão e controlo das Autarquias, temas que iremos aprofundar no próximo capítulo. De referir ainda que, segundo a Lei nº 53-E/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o regime das taxas das Autarquias Locais, determina que o regulamento de taxas a apresentar pelas Autarquias Locais, tem obrigatoriamente que conter entre outros elementos: a indicação da base de incidência objectiva e subjectiva; o valor ou fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar; e a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela Autarquia Local.

Capítulo II

Controlo de Gestão e Avaliação de Desempenho

2.1 Controlo de Gestão

“ O controlo de gestão representa o conjunto de processos, de documentos e de mecanismos de comunicação que contribuem para auxiliar os responsáveis, a todos os níveis e de todas as funções, a conduzir a sua unidade de gestão em direcção aos objectivos definidos para ela.”

Leroy (1991:15)

As Empresas Europeias, após a segunda guerra mundial, foram de forma gradual procurando aplicar os métodos de gestão que as empresas americanas aplicavam e que no fundo as tornavam tão competitivas. Começa-se assim a verificar o desenvolvimento de um processo de “*controlling*”, que na altura tinha uma figura de destaque, o “*controller*”. Este tinha o papel de elaborar previsões e de acompanhar as respectivas realizações. Assim, e de forma gradual esta nova metodologia foi-se propagando pelo continente europeu.

Leroy (1991) defendia que o controlo de gestão era um sistema de informação com dois objectivos, a acção e o diálogo. A acção, a tomada de decisão que permitia ao responsável pilotar a sua unidade de gestão, e o diálogo que possibilitava a prestação de contas sobre a realização e necessidade de acções correctivas, podendo até negociar novos objectivos. Referia ainda que o controlo de gestão deveria assentar em quatro etapas e que só desta forma a organização dispunha de um verdadeiro sistema de controlo de gestão. As quatro etapas consistiam na: definição de um conjunto de objectivos coerentes e personalizados (objectivos de curto e longo prazo); definição de um processo de medição dos resultados reais (possibilitando o destaque de desvios em relação aos objectivos definidos); análise dos desvios verificados (encontrado causas e origens, verificando as causas internas ou externas); e implementação de acções correctivas (possibilitando a definição de novos objectivos), iniciando novamente um processo de negociação entre as partes envolvidas.

Para Pillot (1992), o controlo de gestão é um estado de espírito gerador de diálogos e que ainda segundo o autor, se deve estender a todo o meio envolvente, sendo elaborado com base numa consulta aos colaboradores de forma ascendente, (tendo ainda como indicação as forças e fraquezas dos concorrentes) e devendo apoiar a tomada de decisão numa busca constante de uma melhor gestão.

Jordan *et al* (2008) definem controlo de gestão como o esforço permanentemente realizado pelos principais responsáveis da empresa para atingir os objectivos fixados. Salienta-se a importância do papel dos gestores de topo, intermédios e operacionais, e do seu envolvimento na gestão e no controlo dessa gestão, envolvidos na filosofia de não perder o controlo da organização em momento algum.

Uma segunda definição dada por Jordan *et al* (2008) refere que o controlo de gestão deve proporcionar a todos os responsáveis, os instrumentos para pilotar e tomar as decisões adequadas que assegurem o futuro da empresa. Dá maior destaque aos instrumentos do controlo de gestão, que deverão ser adaptados á empresa e às suas características, e devem ser definidos tendo por base todas as áreas da organização, incluindo as operacionais.

Definem ainda controlo de gestão (para eles é a definição mais completa) como “um conjunto de instrumentos que motivem os responsáveis descentralizados a atingirem os objectivos estratégicos da empresa, privilegiando a acção e a tomada de decisão em tempo útil e favorecendo a delegação de autoridade e responsabilização”, e que remete para os oito princípios do controlo de gestão.

O 1º princípio remete para a diversidade dos instrumentos de controlo de gestão, tendo em conta que os objectivos da organização são igualmente diversos. Por este motivo várias organizações adoptaram sistemas de informação diversificados, implementando o “*Balanced Scorecard (BSC)*” ou o “*Tableau de Bord*”,

O 2º princípio destaca a descentralização das decisões e a delegação da autoridade e de responsabilização, que será formalizada com os objectivos estabelecidos, com o acompanhamento de resultados e pela responsabilização pelas metas alcançadas.

Já o 3º princípio remete para a necessidade de alinhamento entre os interesses de cada unidade orgânica ou sector e os interesses da organização no seu todo. Assim na definição dos critérios de desempenho é importante ter em conta que os resultados de cada unidade irão contribuir para os resultados globais da organização.

O 4º princípio refere que os instrumentos de controlo de gestão deverão levar os gestores à acção, deverão permitir uma análise regular, ter de uma forma célere o conhecimento do sucedido, estudar as possibilidades de acção para atingir os objectivos, e ter em atenção os prazos de realização.

O controlo de gestão deve, tendo em conta o passado, projectar o futuro (5º princípio), com base na análise de resultados e verificando os desvios existentes, os gestores deverão tomar as suas decisões para o futuro.

O 6º princípio refere que o controlo de gestão actua mais sobre o Homem do que sobre os números, deverá funcionar como um estímulo às suas decisões, às suas análises e na preparação dos seus planos. O 7º princípio estabelece que neste tipo de gestão as recompensas e sanções são parte integrante do sistema, diferente dos sistemas tradicionais que acabam por cair num ritual meramente administrativo, sem sentido e sem efeito sobre os resultados da empresa.

Finalmente, o 8º princípio remete para os responsáveis operacionais o papel principal no controlo de gestão, pois conhece muito bem a sua unidade orgânica, o seu sector a sua divisão, permitindo avaliar os efeitos das decisões tomadas e definir novas decisões.

Com o passar dos anos as técnicas aplicadas e as definições sobre a matéria em estudo tornam-se mais complexas e rigorosas, procurando salvaguardar e defender as próprias organizações. A crescente globalização, o aumento da concorrência, a abertura dos mercados, forçam as organizações a um maior rigor na sua análise interna e na definição da sua estratégia. No nosso ponto de vista o nível de exigência deve ser seguido igualmente pelo sector público na procura de uma gestão mais económica, eficaz, eficiente e com qualidade dos recursos públicos. Sugerimos assim que estes princípios de gestão possam ser adaptados para a realidade do sector autárquico.

2.2 O papel dos objectivos no Controlo de Gestão.

“Dispor de uma função de controlo de gestão significa, para uma empresa, estar dotada de um sistema coerente de objectivos, a longo e médio prazo (estratégia e planos), a curto prazo (orçamento), e utilizar um processo rápido e sintético de comparação das “performances” reais com os objectivos, para que os seus responsáveis tomem as melhores decisões possíveis em tempo oportuno”

Leroy (1991:53)

Segundo Leroy (1991) qualquer organização deverá iniciar todo este processo de apoio à gestão, com a elaboração de um diagnóstico, obtendo assim um conhecimento claro das suas capacidades e das características do meio envolvente, o que facilitaria a definição do seu plano estratégico (5 a 10 anos) com linhas gerais para a actividade no longo prazo, bem como o plano operacional (2 a 5 anos) com uma descrição mais pormenorizada e quantificada.

Numa perspectiva de curto prazo elaborará anualmente o orçamento por unidade/serviço/actividade, que deverá ser elaborado de forma descentralizada, com a colaboração e responsabilidade dos operacionais, estabelecendo-se desta forma os objectivos para as diversas áreas da organização.

Com a definição de objectivos criam-se critérios claros de medição o que facilitará o processo de avaliação, nomeadamente a análise comparativa e a obtenção de resultados.

Jordan *et al* (2008) referem os objectivos como resultados quantificados no tempo, dependentes de vários factores como a estratégia da empresa, a actividade económica, a política dos concorrentes, entre outros. Os objectivos devem ser consistentes, quantificados de forma coerente e hierarquizados de acordo com a sua importância. Devem ser motivantes, mas não devem ser demasiado fáceis de atingir, nem inacessíveis, pois seria um factor de desencorajamento.

Caetano (2008) defende a importância de toda a organização entender os objectivos como critério de avaliação. Para o autor os objectivos devem ter algumas características específicas, devem ser desafiantes, específicos, mensuráveis e temporalmente delimitados.

Leroy (1991) defendia que, na definição dos objectivos, era importante ter em conta alguns aspectos, nomeadamente: precisão (quantificar, indicando a unidade, a percentagem de progressão e indicar ainda o prazo), realismo (não perdendo o espírito da ambição, sendo possível e fiável, tendo consciência dos meios disponíveis); negociação (permitindo dessa forma conciliar os pontos mais ambiciosos, com os mais realistas, mantendo a motivação dos indivíduos); coerência (com o de outros responsáveis, direccionando a competência e profissionalismo de todos os decisores para a realização do objectivo global) e controlável (permitir a medição de forma permanente, rápida e fácil).

Já Azevedo (2007) estabelece como principais cuidados na fixação dos objectivos: limitados a um máximo de cinco; serem estabelecidos em todos os níveis da estrutura

hierárquica; serem definidos pela gestão de topo; serem concisos nas suas finalidades; serem mensuráveis e serem ambiciosos mas minimamente realizáveis. Refere também que a realização de revisões periódicas é fundamental (mensais, trimestrais ou outras) pois desta forma, e num curto espaço de tempo conseguimos identificar desvios e possíveis causas. Consequentemente possibilita-nos a realização de correcções e a redefinição de objectivos na procura de uma melhor eficácia. Obtém-se desta forma um maior equilíbrio entre o pretendido e o realizado, garantindo uma maior eficácia e menos desvios.

É importante que todos os elementos da organização, colaboradores e gestores, tenham noção plena da importância que esta análise tem para a continuidade e para o sucesso da organização. Igualmente nos municípios e potenciado pela adopção do SIADAP, a definição de objectivos e seu controlo, deverão proporcionar um instrumento para uma melhor gestão autárquica.

2.3 Indicadores de gestão

O controlo de gestão, está intimamente ligado á definição dos objectivos, salientando a importância de medi-los e analisá-los, e para tal é fundamental definir indicadores. É importante ter em conta que níveis hierárquicos diferentes necessitam de informação e de controlo diferente, o que irá incidir na tipologia dos indicadores (AECA, 1997). Estes devem ser precisos e exaustivos de forma a poderem acompanhar os aspectos mais importantes da organização, da unidade orgânica ou do serviço. Assim a definição de indicadores deverá ser feita por etapas, iniciado pela identificação das actividades, conhecer as necessidades de informação baseada nas expectativas dos cidadãos e gestores, e só depois se selecciona os indicadores.

Segundo Alves (2007) a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) tem um papel preponderante na matéria de controlo de gestão, ao defender a implementação de uma cultura de avaliação, destacando o papel dos indicadores de medida. Alves (2007) defende no caso dos organismos públicos (tendo em conta toda a reforma administrativa que arrastou a adopção da perspectiva gestionária) a adopção dos indicadores de gestão, em particular indicadores de eficiência, eficácia, ética e qualidade.

A clarificação dos objectivos, a obtenção de informação sobre as actividades realizadas, o conhecimento dos resultados, a melhoria na prestação de contas, a melhoria

na utilização dos recursos e a motivação dos funcionários para alcançar os objectivos pretendidos, são algumas das vantagens identificadas com a utilização de indicadores de gestão.

AECA (1997) descreve a importância da implementação de um sistema de objectivos, defendendo que seja participativo, envolvendo toda a organização, incluindo a gestão de topo. Refere ainda que é igualmente importante proporcionar os meios necessários para o êxito da implementação do novo sistema de acordo com a cultura da organização, aconselhando ainda, a criação de grupos de trabalho assentes numa política de qualidade. No decorrer do processo deverá existir abertura para sinalizar e até corrigir alguns problemas existentes, e em simultâneo analisar se existem algumas insatisfações por parte dos colaboradores. Desta forma é possível reduzir ao máximo os pontos de incerteza em todo o processo.

Das várias definições existentes de indicadores de gestão, destacamos Leroy (1991) que os define como uma informação física ou financeira, que caracteriza de forma significativa uma actividade, uma função ou um nível de responsabilidade.

O documento da AECA (2002:26) define indicadores, como “unidades de medida que permitem o seguimento e avaliação periódica das variáveis chave de uma organização, mediante a sua comparação com as correspondentes referências internas e externas”. Ambas as definições traduzem (muito embora a definição da AECA, no nosso ponto de vista, esteja mais elaborada) a ideia de que os indicadores classificam e medem uma actividade, um serviço ou uma unidade orgânica. Na definição de Leroy (1991) os indicadores apenas prestavam a informação de uma actividade ou função, não estando explícito a existência de uma avaliação.

Na escolha dos indicadores é muito importante ter em conta o serviço/ unidade e as suas características e funções. Ao fazer a selecção dos indicadores é fundamental perceber que estes devem reunir alguns atributos, nomeadamente: a relevância, tendo consciência que a informação serve para informar, controlar avaliar e tomar decisões; ser pertinente, verificando se, se enquadra no tempo de estudo/analise; objectivo, não permitindo ambiguidade na resposta; ser inequívoco não permitindo duplas interpretações; e por último, ser acessível, devendo ser fácil de calcular e de interpretar.

Segundo o documento da AECA (2002) podemos optar por indicadores de economia, eficácia, eficiência, capital, excelência, ambiente e evolução sustentável. No sector público

em Portugal, o POCP faz referência a critérios de economia, eficácia e eficiência, enquanto que com o SIADAP, o critério de economia é substituído pelo critério de qualidade.

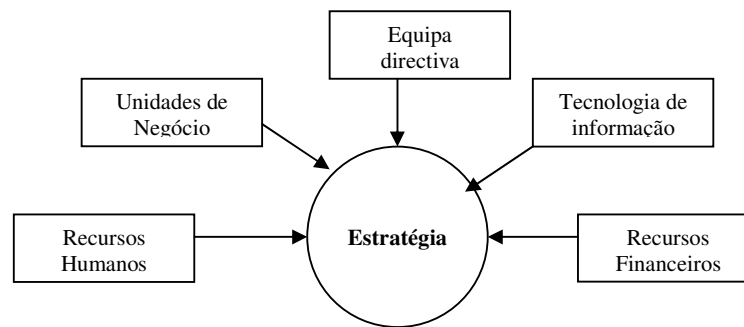
Alguns autores descrevem que a eficácia de uma organização mede-se através do grau de cumprimentos fixados nos programas de actuação, ou objectivos tacitamente incluídos na missão. Por se tratar de uma organização vão mais longe e dizem que mede a capacidade de actuação da organização.

O nível de eficiência obtém-se com a relação entre os serviços prestados e os recursos utilizados para esse fim, o que significa que temos uma acção eficiente quando utilizamos os recursos determinados e obtivemos o máximo resultado possível ou ainda quando, com o uso dos recursos mínimos mantemos a qualidade e quantidade de um serviço.

Qualidade, focada na melhoria contínua do serviço dirigido ao cliente/utente. Cada vez mais, em particular pelas exigências dos mercados (maior exigência dos consumidores, uma escassez dos recursos, mudanças culturais, factores concorrenciais) verificamos uma maior preocupação em adicionar ao modelo de gestão a apresentação de indicadores de qualidade. No sector autárquico essa preocupação advém, por exemplo, da procura contínua em melhorar os serviços prestados aos munícipes. A utilização de indicadores de gestão irá reflectir-se no último capítulo do trabalho, em que iremos apresentar uma proposta de QUAR para o departamento financeiro do município do Barreiro, sendo que de acordo com a legislação em vigor, serão utilizados indicadores de eficácia, eficiência e qualidade.

2.4 A importância do Planeamento Estratégico da Organização

Anteriormente abordámos a importância da gestão por objectivo, sendo que estes devem sempre estar alinhados com o planeamento estratégico da organização. Nesse sentido, Kaplan e Norton (2000) descrevem que uma estratégia bem desenhada e bem compreendida, através do alinhamento e coerência dos limitados recursos da organização, podem levar a excelentes resultados (figura 3). Os autores vão mais longe ao desenvolverem e defenderem que com um instrumento de estratégia como o *BSC* é possível focalizar a equipa directiva, as unidades de negócio, os recursos humanos, as tecnologias de informação e os recursos financeiros na estratégia de organização.

Figura nº3 - Alinhamento e concentração de recursos na estratégia

Fonte: Kaplan e Norton (2000:15)

Azevedo (2007) defende que o sistema de medição dever ter uma ligação clara e efectiva à estratégia da organização e, portanto, aos aspectos que a gestão de topo considera essenciais para o futuro da organização. O autor apresenta ainda, de uma forma esquemática (ver anexo 1) um modelo conceptual para o desenvolvimento da abordagem estratégica de uma organização. Segundo o autor o cumprimento dos objectivos é medido através de um conjunto de indicadores, com o envolvimento da gestão de topo e das equipas gestoras dos processos, tendo por base o cenário actual e o que pretende para o futuro. Por outras palavras, tendo em conta onde estamos e para onde queremos ir, e tendo em consideração as restrições e potencialidade internas e as ameaças e oportunidades externas, as organizações devem definir as opções críticas e os grandes objectivos, no fundo a sua estratégia.

Jordan *et al* (2008) referem planeamento estratégico como o processo que leva à decisão sobre os objectivos da empresa e das estratégias para os atingir. Descrevem que neste caso o planeamento é da exclusiva responsabilidade dos gestores de topo.

Expõem a existência de uma certa complementaridade entre o planeamento estratégico e o controlo de gestão, referindo que se trata de instrumentos distintos. O planeamento estratégico é um processo não sistemático, o que significa que a qualquer momento pode haver a necessidade de uma decisão estratégica. Já o controlo de gestão é sistemático, faseado e repetitivo, com a programação, orçamentação, execução e controlo.

Jordan *et al* (2008) referem ainda que o planeamento estratégico é orientado essencialmente para o exterior, procurando adaptar a organização ao meio envolvente. Já o controlo de gestão procura a responsabilização e o empenho dos gestores operacionais.

2.5 Avaliação de Desempenho

“Os resultados da avaliação do sistema de avaliação são fundamentais para se introduzirem melhorias no processo de avaliação, corrigindo as deficiências resultantes da aplicação, ou da própria concepção, e actualizando os aspectos exigidos pela evolução da organização”.

Caetano (2008:111)

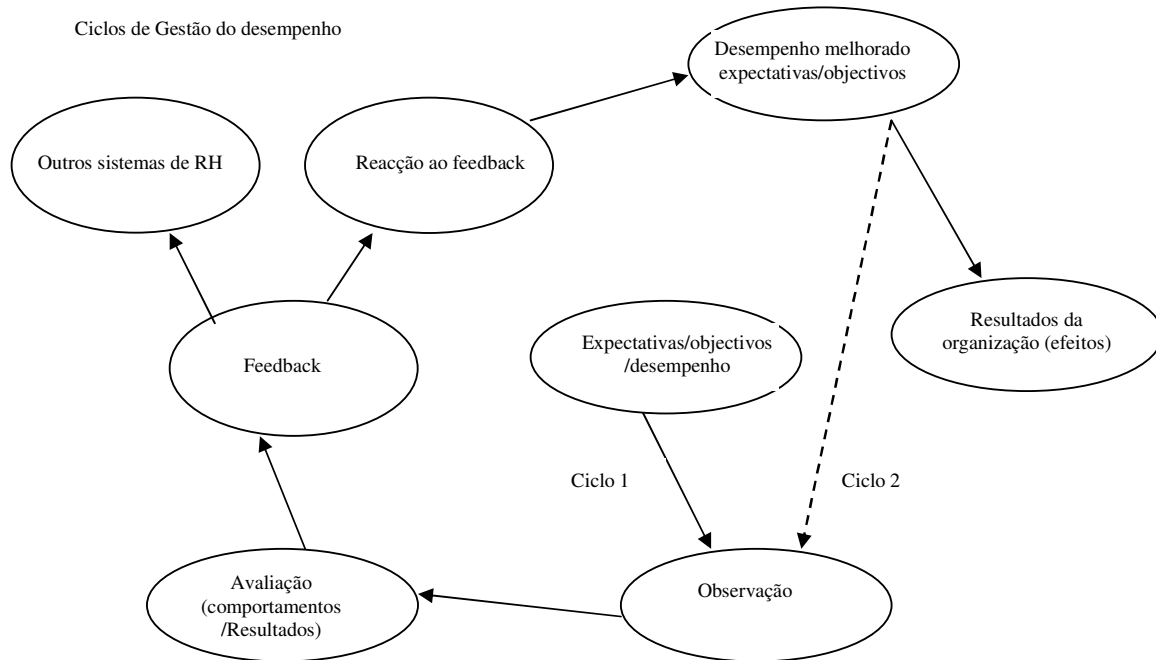
No decorrer da pesquisa efectuada encontramos uma grande diversidade de estudos e trabalhos realizados sobre o tema “avaliação de desempenho”. Neely e Kennerly (2003) referem, em estudo realizado, que os sistemas de medição de desempenho têm as atenções da comunidade académica e profissional viradas para si. De facto esta temática tem sido um dos assuntos mais debatidos na gestão, sendo um tema de grande actualidade no sector público, mais especificamente por força da aprovação do SIADAP, em que todo o sector público se viu obrigado a introduzir a avaliação de desempenho na gestão da “coisa pública”. Ao longo destes últimos seis anos, a legislação sofreu alterações e foi-se modificando, dirigindo a avaliação para a organização em si, para os serviços e não apenas para os indivíduos. O SIADAP 1 como sistema de avaliação de desempenho e elemento essencial para o estudo de caso, será desenvolvido em ponto próprio.

Há uns anos atrás, a avaliação de desempenho era visto apenas como uma ferramenta de controlo, onde as chefias avaliavam o trabalho dos seus colaboradores. Uma grande parte das chefias via a avaliação de desempenho como mais uma tarefa anual que tinha que desempenhar no conjunto das suas tarefas e no âmbito das suas funções. Caetano (2008) descreve um ritual administrativo, composto por um conjunto de formulários que, espelhava a avaliação do funcionário, a enviar posteriormente para o departamento de recursos humanos. Normalmente no período de avaliação as chefias directas e intermediárias procuravam gastar o menos tempo possível nesse processo. Caetano (2008) refere estudos feitos a algumas empresa, com diferentes metodologias de avaliação, e numa grande organização de serviços, de entre mil empregados questionados sobre a duração da sua última entrevista de avaliação, 41% declararam que esta tinha durado menos de 15 minutos, enquanto 25% reuniram com o avaliador 15 a 20 minutos, 19% tiveram uma entrevista com mais de 20 minutos e 15% não tiveram entrevista. Este exemplo é elucidativo da importância que continuava a ser atribuída a esta matéria em muitas

organizações. Para Caetano (2008), esta desvalorização por parte das chefias directas e intermédias verificava-se, porque a própria gestão de topo comungava da ideia do ritual de avaliação e avaliava dessa forma as chefias que lhes estão directa ou indirectamente ligadas, ou simplesmente não as avaliava. As organizações que instituíam a avaliação de desempenho faziam-no por questões meramente administrativas. Para Neely (1998) o principal problema, em grande parte das organizações, pode derivar do facto de as avaliações raramente se encontrarem em concordância e interligadas, quer entre si, quer com a estratégia da organização. Contudo uma nova filosofia envolve a avaliação de desempenho, sendo esta cada vez menos vista como uma questão administrativa, mas essencialmente como uma questão estratégica.

Ferreira (2009:301) refere que os “os sistemas de medição e gestão do desempenho são um dos elementos fulcrais para as organizações contemporâneas, as quais carecem de uma gestão eficiente e eficaz dos seus recursos para sobreviverem ou para, pelo menos, justificarem a sua existência”. Esta vertente estratégica da avaliação de desempenho prevê na sua essência contribuir para melhorar o desempenho e a sustentabilidade económica e social da organização. Nelly (1998) refere que os gestores pretendem ter melhores métodos para definir a posição da empresa, supervisionar progressos, motivar e recompensar os trabalhadores, tomar decisões, compreender o cliente e responder à concorrência.

Ferreira (2009) sublinha que os sistemas de medição do desempenho, são ferramentas que fazem parte do sistema de controlo de gestão, utilizadas para aumentar a probabilidade de atingir os objectivos definidos. Caetano (2008) aprofunda a análise quando refere que estes sistemas concretizam-se através de análises cíclicas, baseadas num processo onde se procura identificar, observar, medir e desenvolver o desempenho dos indivíduos, com o propósito de torná-lo congruente com os objectivos da organização. A figura 4 resume as etapas que devem compor os ciclos de gestão e avaliação de desempenho.

Figura nº 4 – Ciclos de Gestão do Desempenho

Fonte: Caetano (2008:28)

2.5.1 Sistemas de avaliação de desempenho nas organizações

“Um sistema de avaliação do desempenho permite a tomada de decisões fundamentadas e a realização de acções, porque quantifica a eficiência e a eficácia de acções passadas através da recolha, compilação, ordenação, análise, interpretação e disseminação dos dados apropriados.”

Neely (1998:20)

O complexo desenvolvimento económico-social que se tem verificado nas últimas décadas, muito contribuiu para o aparecimento de novos modelos que apoiassem a gestão de uma organização, as próprias associações contabilísticas internacionais, organizam com regularidade conferências e *workshops* sobre o tema da avaliação não financeira do desempenho, cientes do seu papel activo na organização, e da necessidade de fornecer informações financeiras e não financeiras para a tomada de decisão e apoio á gestão

(Neely, 1998). Durante algum tempo as organizações apenas se preocupavam em fazer a avaliação da *performance* económico-financeira, não pensado de forma estratégica.

Existem cada vez mais estudos nestas áreas, e felizmente as organizações, hoje em dia têm ao seu dispor uma panóplia de modelos na área da avaliação, algumas com maior incidência na área financeira, outros a englobar um conjunto de áreas transversais a toda a organização.

Neely e Kennerley (2003) mencionam que a escolha do sistema de medição deve ter em conta o ambiente e a estratégia da organização. Todo o meio envolvente, dinâmico e em constante mudança, em que as organizações se inserem obriga a uma gestão rigorosa do sistema de medição de desempenho de forma a que permaneça adequado e que continue a fornecer informações relevantes e actuais.

Rodrigues (2010) considera que os sistemas de avaliação do desempenho organizacional são a ponte entre os objectivos, a estratégia organizacional e o comportamento dos gestores; os objectivos e a estratégia representam os interesses de todas as partes interessadas.

De seguida resume-se alguns dos modelos de avaliação de desempenho que ao longo dos anos foram desenvolvidos e em que a sua aplicação assumiu especial relevo nas organizações.

A Pirâmide do Desempenho, surgiu na década de 90, e é um modelo de avaliação que relaciona a estratégia organizacional com os processos internos do negócio. Os objectivos definidos pela gestão de topo são desdobrados para os níveis hierarquicamente inferiores, e por sua vez os indicadores agregam informação para os níveis superiores.

O Prisma de Desempenho surgiu no início do século XXI e de acordo com a sua designação trata-se de um modelo tridimensional, composto por cinco faces. O topo e a base representam a satisfação das partes interessadas e a sua contribuição para a organização. As faces laterais representam as estratégias, as capacidades e os processos da organização (Rodrigues, 2010).

O *Tableau de Bord* aplicado á gestão, surgiu em 1997, com a ideia de dotar os gestores de um conjunto de indicadores chave, que acompanhasse o decorrer do negócio, comparando com os objectivos previamente definidos e que apoiasse a tomada de decisão. Para Jordan *et al* (2008:230) o *Tableau de Bord* é “sobretudo um instrumento de gestão

com vista á acção e de certo modo, uma parte importante do sistema de comunicação do controlo de gestão”. Trata-se de um modelo com características muito próprias nomeadamente, a frequência de actualização de dados, a rapidez que resulta das exigências da acção, a utilização de dados históricos e previsionais, bem como, o facto de ser sintético e por isso não dever contemplar mais de uma dezena de indicadores. Com estas características o modelo permite obter uma informação actualizada (sugerem uma análise mensal), para a tomada de decisão.

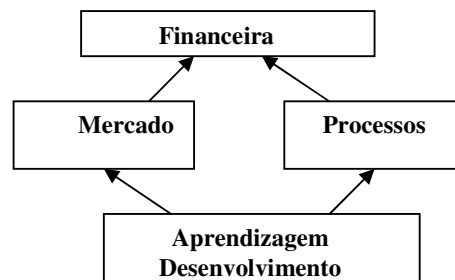
O *BSC* surgiu no início da década de 90, após um estudo realizado a doze empresas norte-americanas, pelos autores Kaplan e Norton, com o intuito de desenvolver um sistema de avaliação do desempenho organizacional. Os autores desenvolveram um modelo de gestão capaz de facultar aos gestores uma imagem da organização, de forma global e integrada do desempenho da mesma.

Este sistema tem sido amplamente estudado e é visto como “um verdadeiro modelo integrado, dinâmico e interactivo de gestão estratégica, susceptível de assegurar, não apenas a monitorização do desempenho, mas também a formulação da estratégia e, muito especialmente, a sua implementação, avaliação, controlo e revisão” (Santos, 2008:388).

Neely (1998) defende que a base do *BSC* é simples, contudo se numa primeira leitura é possível compreender imediatamente o que é o *BSC*, quando se explora o conceito mais aprofundadamente, descobre-se que é mais do que parece. No desdobramento da matriz e com a elaboração dos mapas estratégicos percebe-se que se trata de um instrumento fundamental para a gestão de uma organização.

O modelo assenta em quatro perspectivas (figura 5) e que segundo Neely (1998), possibilita aos gestores a informação suficiente para responder sequencialmente a quatro questões fundamentais:

- Na perspectiva financeira: Qual a nossa imagem perante os accionistas?
- Na perspectiva dos clientes: Como é que os clientes nos vêem?
- Na perspectiva interna: Em que áreas nos devemos distinguir?
- Na perspectiva da inovação e aprendizagem: Como podemos continuar a inovar e criar valor?

Figura nº5 - As quatro perspectivas do BSC

Fonte: Jordan *et al* (2008:259)

Na figura 5 podemos ver a ligação existente entre as quatro perspectivas do modelo. Devem ser definidas tendo sempre por base a estratégia e a visão de cada organização, os objectivos os factores críticos, os indicadores de desempenho, as metas e as iniciativas. Para Jordan *et al* (2008:260) é possível desta forma “monitorizar a evolução do negócio, pois é possível estabelecer uma ligação do controlo operacional de curto prazo com a visão e a estratégia de longo prazo, identificando desta forma os factores críticos para a implementação da estratégia”.

O *BSC* possui indicadores financeiros, traduzindo resultados de actividades já realizadas e possui indicadores não financeiros, que têm um papel importante no desempenho futuro, mais concretamente na satisfação do cliente, na inovação, na satisfação dos empregados, na procura da excelência nos processos internos, isto é, em indicadores basilares para um bom desempenho financeiro futuro. (Jordan *et al*, 2008).

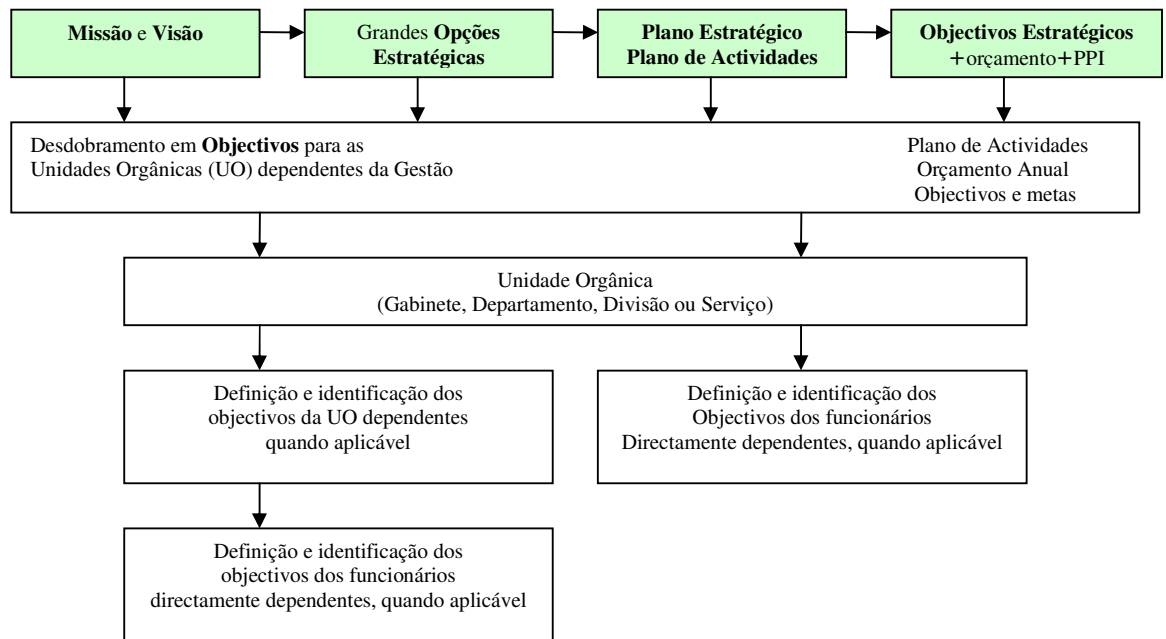
Para os criadores deste modelo, Kaplan e Norton, as organizações do sector público administrativo e as instituições sem fins lucrativos podem adoptá-lo tendo presente pequenos aspectos que devem ser adaptados. Essencialmente no desempenho no cumprimento da sua missão, a perspectiva não pode, simplesmente ser a do lucro como no sector privado, mas deve assentar numa perspectiva “fiduciária”, reflectindo os interesses dos contribuintes. Na figura 6 são apresentadas as perspectivas em que assenta o *BSC* aplicado ao sector público.

Figura nº 6 – As perspectivas do BSC aplicado ao sector público administrativo

Fonte: Kaplan e Norton (2004:8)

A metodologia do *BSC* compreende a definição de mapas estratégicos que irão reflectir um conjunto de relações causa / efeito que suporta o envolvimento de todos na estratégia da organização (Kaplan e Norton, 2004). Este processo permite estabelecer uma ligação estreita entre os objectivos globais e departamentais. Permite envolver todos os colaboradores e gestores, com a percepção de que os objectivos individuais e departamentais estão alinhados com a estratégia global. O *BSC* permite desta forma a difusão estratégica a todos os níveis da organização (Jordan *et al*, 2008).

Igualmente no caso das organizações públicas não importa apenas definir a missão, é importante difundi-la por toda a organização para que todos se possam envolver na estratégia da organização e para que contribuam para o sucesso a longo prazo. A figura 7 espelha bem essa metodologia de difusão da estratégia por toda a organização.

Figura nº7 - Da Missão aos objectivos individuais

Fonte: Adaptado de Azevedo (2007:219)

O envolvimento de toda a organização verifica-se tanto na formulação da estratégia como na sua implementação. A formulação estratégica assenta numa lógica “*top-down*”, ou seja desde o topo da hierarquia até às bases. Este processo inicia com a definição da missão, visão e valores da organização, de seguida procede-se a uma análise estratégica do meio envolvente interno e externo (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças). Passa-se de seguida à formulação da estratégia, numa base mais operativa onde se deve definir os objectivos, indicadores, metas e iniciativas muito concretas (sempre com base nos globais da organização, desdobra-se e define-se para os departamentos, divisões e indivíduos). Por último é importante definir os mecanismos a adoptar pela gestão para efectuar a avaliação e monitorização (Santos, 2008).

Já no que se refere á implementação da estratégia, Santos (2008) refere que esta deve ser aplicada numa lógica de “*bottom-up*”, uma vez que a estratégia é implementada através da execução coordenada, seguindo um encadeamento. Realiza-se as iniciativas, procurando cumprir as metas, relacionadas com determinados indicadores indutores de resultados, que levarão à procura de concretizar os objectivos definidos.

Muito para além da função de avaliação de desempenho, o modelo *BSC* apoia de forma estrategicamente sustentada o rumo de cada organização. O *BSC* estimulou uma série de autores a estudarem a sua aplicação, quer no sector público, quer no sector privado. Quer ainda numa base de comparação com outros modelos, em particular com o *Tableau de Bord*. Despertou novos sentidos, novas necessidades e fez com que inúmeras empresas se tornassem mais competitivas, procurando alcançar uma melhor *performance* em torno de uma estratégia previamente delineada.

No próximo capítulo procuraremos analisar alguns estudos, realizados por diversos autores, em particular no sector público, onde se aplicaram metodologias de controlo de gestão e alguns modelos de avaliação de desempenho, e que contribuiu para a melhoria do serviço público.

2.6 O SIADAP

“Na gestão orientada para os resultados, cada programa é concebido, planificado, implementado, gerido, controlado e avaliado, tendo em conta os resultados esperados em cada momento: a sua avaliação é efectuada através de diferentes categorias de indicadores de desempenho e transcende as fronteiras da organização”

Carapeto (2005), citado por Alves (2007)

Um novo modelo de gestão, “a gestão orientada para o resultado”, veio substituir a gestão por actividades, assente numa filosofia que se preocupa com as expectativas dos cidadãos e dos consumidores dos serviços públicos. A análise e balanço efectuado no final do ano são insuficientes para as novas exigências impostas à actividade pública, sendo importante que a análise assente numa perspectiva de médio e longo prazo, no valor acrescentado e na mudança decorrente da avaliação dos resultados imediatos (Alves, 2007). Refere o mesmo autor, que este novo conceito de gestão surgiu na Administração pública em Março de 2004 com o aparecimento do novo sistema de avaliação, o SIADAP o qual foi criado pela Lei nº 10/2004 de 22 de Março, cujo regulamento de funcionamento se encontrava previsto no Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio.

A 20 de Junho de 2006 o SIADAP é adaptado à administração local, por força da aplicação do Decreto Regulamentar nº 6/2006, utilizando as fichas aprovadas pela Portaria 509-A/2004 de 14 de Maio.

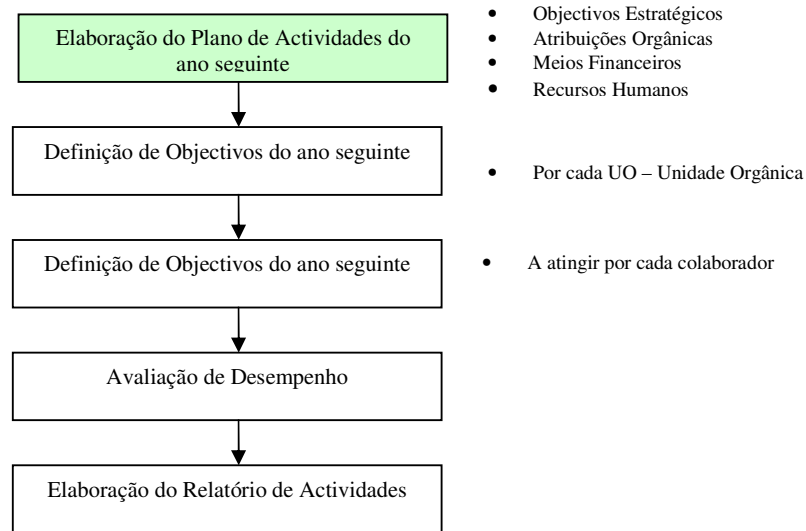
É assim revogado o Decreto Regulamentar nº 44-B/83 de 1 de Junho e por conseguinte o anterior regime de Classificação de Serviço.

A 28 de Dezembro de 2007 é publicada em Diário da República a Lei nº 66-B/2007 - SIADAP, ficando revogando a Lei nº 10/2004, de 22 de Março, a Lei nº 15/2006, de 26 de Abril e o Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio. A nº 66-B/2007 determina as disposições a serem seguidas no estabelecimento de um sistema integrado de gestão e avaliação de desempenho na Administração Pública, designado por SIADAP, que tem como objectivo contribuir para a melhoria de desempenho e da qualidade dos serviços.

Mais tarde surge o Decreto Regulamentar nº 18/2009, de 4 de Setembro, que vem clarificar e definir a aplicação prática dos subsistemas de avaliação de desempenho, tal como está preconizado no artigo 3º da Lei nº 66-B/2007. Neste contexto, o Decreto Regulamentar nº 18/2009 vem definir o subsistema de avaliação de desempenho das unidades orgânicas dos Municípios, onde se incluem os Serviços Municipais, os Serviços Municipalizados e ainda as Freguesias.

O Decreto Regulamentar nº 18/2009, define que o SIADAP deverá articular-se com o sistema de planeamento de cada entidade, obtendo assim um instrumento de acompanhamento e avaliação do cumprimento dos seus objectivos estratégicos plurianuais determinados pelo órgão executivo. Deverá igualmente articular-se com os objectivos anuais e os planos de actividades, de forma a poderem ser submetidos a uma avaliação, feita com base em indicadores de medida a obter e manter pelos serviços. A figura 8 sintetiza esta articulação entre fases anuais do ciclo de gestão.

Esta legislação aplicável aos municípios prevê três grandes áreas de avaliação destinada a públicos distintos, o SIADAP 1 é dirigido às suas unidades orgânicas; o SIADAP 2 é para os dirigentes dos municípios e o SIADAP 3 avalia o desempenho dos trabalhadores das autarquias locais.

Figura nº 8 – Fases do Ciclo Anual de Gestão

Fonte: Azevedo (2007:191)

O artigo 5º do Decreto Regulamentar nº 18/2009 coloca o sistema de avaliação de uma forma integrada no ciclo anual de gestão da entidade, que segundo o mesmo é composto pela: “fixação dos objectivos de cada unidade orgânica para o ano seguinte, tendo em conta, as suas competências orgânicas, os objectivos estratégicos plurianuais determinados pelo órgão executivo, os compromissos assumidos na carta de missão pelo dirigente superior, quando exista, os resultados da avaliação do desempenho e as disponibilidades orçamentais; aprovação do orçamento e aprovação, manutenção ou alteração do mapa do respectivo pessoal, nos termos da legislação aplicável; definição das actividades para o ano seguinte, indicadores de desempenho da entidade e de cada unidade orgânica; monitorização e eventual revisão dos objectivos da entidade e de cada unidade orgânica, em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo; elaboração do relatório de actividades, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados e o relatório de auto-avaliação previsto no presente Decreto Regulamentar.” Desta forma esta legislação tenta enquadrar de uma forma natural, o SIADAP na “vida” própria do município, integrando no seu ciclo de gestão e oferecendo mais uma ferramenta de apoio à gestão. É pois objectivo do SIADAP 1 contribuir para um melhor desempenho do serviço, procurando igualmente uma prestação de qualidade, com coerência e harmonia no serviço público. A sua aplicação nos municípios é um dos objectivos de estudo, sendo mais detalhada no capítulo 4.

Capítulo III

Análise de Estudo de Casos

No capítulo anterior abordamos as matérias do controlo de gestão, ferramentas, instrumentos e indicadores que apoiam a gestão a efectuar um controlo mais rigoroso e exacto do trabalho desenvolvido e executado. Referimos ainda, e no âmbito das Autarquias Locais, quais as exigências legais nestas matérias, tendo em conta a especificidade deste sector público. Encontrámos um subsector com características muito específicas, que trabalha para um público-alvo que se vai tornando cada vez mais exigente, o que de uma forma indirecta promove uma atenção mais rigorosa dos gestores públicos e dos executivos das Autarquias, que são cada vez mais confrontados, com a necessidade de prestar informação sobre o que foi feito, como foi feito e as implicações financeiras para a vida dos Municípios. Por outro lado estes gestores têm ainda uma outra preocupação, as questões políticas, que tem um peso importante na gestão dos Municípios e que os obriga igualmente a um controlo sistemáticos e rigoroso.

No que toca às Autarquias Locais e mais concretamente em relação aos Municípios, não se encontram muitos estudos realizados, sobre os temas de controlo de gestão e de avaliação de desempenho. No entanto, no decorrer da leitura dos vários autores para a realização do trabalho encontramos alguns artigos bastante interessantes nestas matérias.

Iremos analisar neste capítulo, quatro estudos realizados nas áreas acima referidas. Um primeiro estudo refere a aplicação do BSC, ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, referido por Santos (2008).

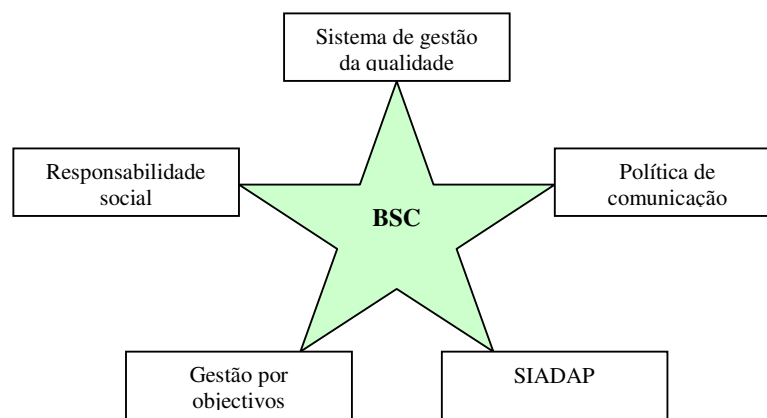
Mais especificamente, e em relação a Municípios Portugueses, iremos referir três estudos: um de Moura e Sá publicados em 2003, que analisou a “medição da excelência nas autarquias portuguesas - um modelo integrado” realizado no ano de 2001; um estudo de Carvalho e Fernandes “ Os Indicadores de Gestão nas Entidades Públicas: O Caso dos Municípios Portugueses” publicado em 2003 e um outro estudo de Fernandes publicado no ano de 2004, um referente à sua tese de doutoramento com o tema “Os Indicadores de Gestão como Sistema de Informação na Gestão Autárquica: O Caso Português”.

3.1 A aplicação do *BSC* ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)

Decidimos analisar e referir o estudo feito pelo António Santos em 2008, pois para além de se tratar de um estudo desenvolvido no sector público em Portugal, contempla algumas referências à aplicação do SIADAP.

Até ao ano de 2005 o IGFSS suportava a sua gestão em cinco eixos fundamentais: Gestão por objectivos, o SIADAP, o Sistema de gestão da qualidade, Políticas de comunicação e Responsabilidade social.

Figura nº9 – BSC como ferramenta integradora de Sistemas de Gestão



Fonte: Santos (2008:476)

O IGFSS procurava um modelo de gestão mais amplo e abrangente, bem como, procurava a obtenção de uma visão integral do desempenho do instituto que permitisse além do acompanhamento dos objectivos e avaliação de desempenho da organização, a obtenção da clarificação e comunicação da estratégia, missão e visão da organização e garantir o alinhamento desta com os objectivos estratégicos e orientação para a execução prática.

Desta forma o *BSC* surgiu como o modelo capaz de conseguir o pretendido e aproveitando a filosofia já existente na organização. Assente nos cinco eixos já existentes, tornou mais fácil a sua aplicação pelos valores e cultura da organização e já interiorizados pelos seus membros (figura 9).

O ano de 2005 ficou desta forma marcado pela adopção formal do *BSC* como ferramenta de apoio à definição integrada e coerente (com o desdobramento de objectivos e iniciativas estratégicas e transversais a toda a organização) dos objectivos e iniciativas estratégicas. Com base nesta nova filosofia foram igualmente definidos os objectivos para o triénio Junho de 2005 a Maio de 2008.

Com a implementação do *BSC* a instituição considera que foi dado o grande passo para a envolvimento de todos e dirigentes e colaboradores na estratégia organizacional, bem como aumentar a capacidade interna de planeamento. Consideravam ainda que desta forma focar-se-ia as competências e recursos, nas variáveis chave de desempenho.

A implementação do modelo realizou-se em duas fases:

1ª fase em 2005/2006 – onde o *BSC* foi implementado apenas como ferramenta de apoio, com o objectivo de permitir o reforço do modelo de monitorização e avaliação do desempenho, procurando obter a evolução dos objectivos e projectos incluídos no seu plano de actividades.

2ª fase em 2007 – o *BSC* foi aplicado na íntegra, como sistema de gestão estratégica, apoiando, clarificando e procurando o alinhamento organizacional em torno dessa mesma estratégia. Todo este processo teve início com a elaboração do desenho do mapa de orientação estratégica corporativa, elaborado com base nas prioridades estratégicas definidas na carta de missão.

Contudo, a necessidade de manter os sistemas de gestão que já existiam determinou a adopção da versão clássica do *BSC*, em vez do modelo vocacionado para as organizações sem fins lucrativos ou para organizações do sector público, defendido por Kaplan e Norton.

Foram vários os factores que contribuíram para o sucesso da adopção do *BSC* no IGFSS, nomeadamente:

- A envolvimento e o empenho da gestão de topo do IGFSS, desde o primeiro momento do projecto.
- A existência na organização de uma cultura de gestão por objectivos (GPO), projectada para os resultados, e com base numa responsabilização partilhada por todos os elementos (desde a implementação do SIADAP e GPO – 2004).
- Eficácia da política de comunicação interna, que envolveu todos os colaboradores, com a comunicação de todas as iniciativas estratégicas que

envolveu sessões de trabalho, formações e uma grande aposta nos canais electrónicos.

- A já existente monitorização mensal do desempenho, facilitou a implementação do sistema, pois os colaboradores já compreendiam a importância do acompanhamento dos objectivos individuais e colectivos.

Principais constrangimentos encontrados:

- A falta de um exemplo prático e real, pois é reduzido o número de organizações a implementar o *BSC*, e que tenham feito o relato da sua aplicação.
- A necessidade de articular com os sistemas que já existiam, e acertar o calendário do planeamento estratégico e ciclo de orçamentação.
- Resistência à mudança, e o desconhecimento da metodologia do *BSC*, por parte dos trabalhadores.

Principais benefícios da adopção do *BSC*:

- Definição e descrição de estratégia e comunicação aos trabalhadores e dirigentes, reforçando o sentimento de pertença à organização.
- Tradução da estratégia em iniciativas concretas de acção, propensas a assegurar a sua execução.
- A monitorização do desempenho, tem mostrado relevância do ponto de vista estratégico, a informação obtida e actualizada, permite a direcção de topo, dirigentes e colaboradores, tomar decisões e acções em tempo útil, e analisar a necessidade de acção correctiva.
- Contributo importante na transparência e responsabilidade de gestão, como princípios estruturantes numa organização pública.
- Aposta na formação e no desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo obtido resultados visíveis ao nível da melhoria da autoconfiança, auto-estima e motivação dos trabalhadores e dirigentes.
- Maior visibilidade da Instituição, junto dos *stakeholders*, fruto do grau de excelência obtido com a adopção do *BSC*.

3.2 A medição da excelência nas Autarquias Portuguesas: Um modelo Integrado.

Concretamente em relação às Autarquias Portuguesas, no primeiro Congresso Nacional de Administração Pública (2003), foi apresentado pela Dra. Patrícia Moura e Sá um estudo sobre avaliação de desempenho nas Autarquias Locais realizado em 2001. O estudo foi desenvolvido com base em inquéritos dirigidos a *stakeholders* internos e externos. Internamente, dos 308 inquéritos enviados aos municípios, apenas 85 foram devidamente respondidos pelos executivos, o que representa 28% de respostas. Por opção do responsável do estudo, foram seleccionadas três Autarquias para dirigir questionários aos funcionários. Externamente obtiveram 300 respostas divididas em dois grupos: um formado por 130 cidadãos de 56 Municípios diferentes e um outro grupo composto por 170 cidadãos de 3 Municípios em particular.

Foram definidos indicadores com o objectivo de avaliar, numa escala de 1 a 10, o nível em que a Autarquia implementa cada um dos elementos considerados elementares para o seu desempenho. As respostas aos questionários foram analisadas usando modelos de equações estruturais e os correspondentes coeficientes estimados de acordo com a técnica dos mínimos quadrados parciais. Para a obtenção dos índices dos diferentes factores críticos de sucesso e poder analisar a forma como cada um contribui para a medida final de excelência, a autora utilizou o *software* de Kanji e Wallance (K&W) que permite ainda verificar se os indicadores usados são validos e fiáveis.

Dos resultados obtidos gostaríamos de salientar que o índice de excelência interno foi de 74,4 e que o critério mais cotado foi o “encantamento dos cidadãos/clientes” com 70,5. O critério menos cotado foi a medição. A autora considera que “na ausência de sistemas adequados de medição do desempenho, as percepções optimistas quanto á satisfação dos clientes/cidadão e excelência do município correm o risco de serem algo erróneas” ou seja não conseguem ter uma visão e percepção real da opinião do cidadão.

Por outro lado e numa perspectiva externa os resultados não foram tão positivos, pois o resultado da avaliação que os cidadãos fazem do desempenho das autarquias situa-se abaixo dos 50 pontos, o índice de excelência foi de 43,6 revelando na opinião do cidadão um espaço amplo para melhorar.

Para a autora esta discordância entre a avaliação interna e externa é causa de preocupação, pois seria natural algum nível de diferenciação, no entanto a autora considera, com este resultado, que as autarquias não estão a medir e a ir ao encontro do que é realmente importante para os cidadãos.

Foram identificados dois problemas fulcrais:

- Deficiências dos sistemas actualmente usados para medir o desempenho – as medidas recolhidas, de forma ad-hoc, não estão a ser utilizadas para formular e rever as políticas e estratégias implementadas; frequentemente, as decisões são tomadas apenas por intuição e não se apoiam em factos,
- Dificuldades de comunicação entre políticos, funcionários e cidadãos, causando incompreensão quanto aos propósitos, objectivos e restrições que as Autarquias enfrentam, e conduzindo, em última instância, a baixos níveis de participação e envolvimento que põem em perigo a qualidade de democracia.

Como conclusão do estudo a autora defende que a aplicação do modelo desenvolvido nas Autarquias mostra uma melhoria significativa na cultura de melhoria contínua. No entanto existem algumas dificuldades sobretudo ao nível da comunicação com os cidadãos, bem como na gestão das pessoas.

A autora concluiu que o desempenho na Administração Local é ainda uma temática complexa, e espera que o estudo apoie o desenho de novas estratégias para alcançar a melhoria nos resultados.

3.3 Os Indicadores de Gestão nas Entidades Públicas: O Caso dos Municípios Portugueses

Um outro estudo apresentado no primeiro Congresso Nacional de Administração Pública (2003), foi “Os indicadores de Gestão nas Entidades Públicas: O Caso dos Municípios Portugueses” apresentado pelos autores, professor João Baptista Costa Carvalho e professora Maria José Fernandes. O estudo desenvolvido tinha como objectivo conhecer e analisar o grau em que as Autarquias locais desenvolveram e implementaram

qualquer tipo de indicadores de gestão, quais as suas características, bem como análise da principal utilização com a informação extraída dos indicadores de gestão.

O estudo baseou-se num questionário dirigido às 308 Câmaras Municipais (no ano de 2002), onde apenas 30% das Autarquias responderam ao questionário. Assim, o estudo focou-se em 94 questionários.

Da análise ao estudo e de acordo com os autores, gostaríamos de salientar:

- Apenas 25 Municípios (26,6%) afirmaram já terem desenvolvido algum tipo de indicadores de gestão. Logo 69 dos Municípios que responderam ao questionário afirmaram não possuir este tipo de instrumento de gestão, embora alguns se encontrem numa fase de estudo de implementação.
- Em relação aos canais utilizados para articular a participação dos diferentes utilizadores no processo de desenvolvimento e implementação dos indicadores de gestão, as Autarquias recorrem maioritariamente às consultas pontuais a determinados gestores (61,5%), seguido da constituição de grupos de trabalho (46,2%).
- Um outro ponto importante é o principal motivo para o desenvolvimento e implementação dos indicadores de gestão, e neste caso as Autarquias destacaram as solicitações de utilizadores externos sobre diversa informação financeira, económica e de gestão.
- Em relação ao tipo de indicadores mais utilizados, constatou-se que todas as Autarquias (das 25 em análise) contam com indicadores orçamentais, e algumas só contam com este tipo de indicadores. Apenas 40%, ou seja 10 Municípios utilizam indicadores orçamentais, financeiros, económicos e outros.
- Os indicadores de eficiência, eficácia e economia, começam a ter importância, no estudo o mais classificado dos três foram, os indicadores de eficácia responsáveis por medir a relação existente entre os resultados obtidos e os objectivos perseguidos.
- Em relação á percepção que os utilizadores têm do uso efectivo dos indicadores de gestão pública, a grande maioria, 64% afirmam ter desenvolvido e implementado algum tipo de indicadores de gestão muito embora tenham classificado no nível médio o grau de utilização dos mesmos. No entanto 24%

das Autarquias referiram que utilizam muito pouco os indicadores de gestão e mencionaram que são poucos os membros que fazem uso dos mesmos.

- Ainda em relação à utilização efectiva, o estudo conclui que o principal uso dos indicadores de gestão está relacionado com a prestação de contas, classificado como alto ou muito alto em 84%.
- Do estudo conclui-se que os principais utilizadores internos são, ainda assim, os que mais utilizam os indicadores, com 80% encontram-se os gestores públicos, e com 72% temos o Presidente e Vereadores. Em relação aos utilizadores externos, estes são os que menos utilizam os indicadores, e no grupo inclui-se os cidadãos, os meios de comunicação social, os fornecedores e credores.
- Em relação à apresentação dos indicadores de gestão, a maioria é feita nos mapas finais de prestação de contas (48%). Apenas 5 Autarquias, das 25 em estudo, empregam no relatório de gestão, no regulamento de controlo interno e nas normas de execução de controlo interno.
- O modelo formal utilizado para recolher e apresentar os indicadores de gestão, e de acordo com as três alternativas no questionário, obtivemos com 92% a matriz de indicadores, uma única autarquia (4%) utiliza o *BSC* e uma autarquia (4%) utiliza o *Tableau de Bord*.

Os autores do estudo concluíram que existe nas Câmaras Municipais Portuguesas consciência da necessidade de desenvolver e implementar indicadores de gestão, estando, nesta fase ainda numa fase muito inicial, em que os indicadores de gestão se referem apenas aos produzidos pelos sistemas contabilísticos.

3.4 Os Indicadores de Gestão como Sistema de Informação na Gestão Autárquica: O caso Português.

No decorrer da recolha de literatura, seleccionámos a tese de doutoramento da Professora Maria José Fernandes com o tema “A nova gestão pública e os indicadores de gestão nos Municípios Portugueses: estrutura teórica e análise empírica”, que embora tenha

estado na base do artigo anteriormente debatido, contem outras conclusões que nos pareceram bastante relevante.

Neste sentido, gostaríamos de focar algumas áreas analisadas no estudo, onde a autora destacou os “tipos de controlo” e salientou:

- O tipo de controlo mais frequente é o controlo orçamental com 67%, seguido do controlo de gestão. O controlo político é o menos utilizado.
- Em relação aos objectivos do processo de controlo os Municípios em análise consideraram os principais, são “melhorar a actuação do Município” com 68%, seguido da “garantia do cumprimento dos objectivos estratégicos e operacionais” com 52%, “obter informação que sirva de base para elaboração de novos planos e programas”, com uma percentagem de 42%. Para Maria José Fernandes existe aqui alguma contradição entre os resultados obtidos e a importância atribuída ao controlo de gestão.
- Em relação à utilização de indicadores de gestão, apenas 25 Municípios afirmam ter desenvolvido algum tipo de indicadores de gestão (exactamente o mesmo numero apresentado no estudo anterior), logo 69 Municípios não tinham desenvolvido algum tipo de indicadores de gestão, no entanto consideravam importante, por factores como a implementação do POCAL, as reformas administrativas e de gestão. Os dois principais factores, indicados pelos municípios, pela não implantação de indicadores de gestão são: “os trabalhadores carecem de formação e prática necessária para a utilização dos indicadores de gestão”, e “a falta de flexibilidade do sistema para adaptar-se às mudanças da organização”. No entanto e mesmo não tendo implementado qualquer tipo de indicador de gestão têm consciência dos seus benefícios, e consideram que poderiam: obter um maior controlo dos recursos comprometidos com a entidade, melhorar a responsabilidade, proporcionar uma melhor orientação para a realização dos objectivos e ainda obter informação sobre os serviços prestados.

Ainda em relação a este estudo gostaríamos de salientar as principais conclusões, e de uma forma generalista, retiradas pela autora:

- A legislação desempenha um papel chave na implantação e uso dos indicadores de gestão, bem como é importante que exista um compromisso por parte dos níveis superior da hierarquia na implementação dos mesmos.
- É igualmente importante que os utilizadores participem no processo de desenvolvimento e implantação de todo o processo.
- A formação dos utilizadores pode ser determinante, e o projecto do sistema de avaliação, e desenvolvimento dos indicadores de gestão deve ser feito de uma forma gradual e consistente.
- Na institucionalização do uso de indicadores de gestão nos Municípios, é importante que os utilizadores os considerem úteis e realcem a sua importância para que consigam alcançar os seus objectivos.
- O foco principal do sistema de avaliação de desempenho nos Municípios deverá ser a prestação de contas e a gestão dos recursos.
- O desenvolvimento e implementação de um sistema de indicadores de gestão, por norma levanta a necessidade de obter uma base informativa, de forma a facilitar a comunicação com os utilizadores. Desta forma a autora considera que a informação financeira e orçamental tradicional é insuficiente, remetendo assim para a necessidade de utilização de um sistema de contabilidade de gestão.
- A implementação e o desenvolvimento de indicadores de gestão terá de ultrapassar uma série de barreiras existentes no próprio Município a implementar, logo é importante conhecer e prever essas mesmas dificuldades, de forma a minimizar e reduzir o seu impacto.
- No caso dos Municípios que elaboram planos estratégicos e que se preocupam com a prestação de contas aos munícipes, à partida existe uma predisposição para desenvolver e implementar indicadores de gestão. Por outro lado, estes Municípios estão mais abertos a analisar desvios entre o desempenho e previsões e comunicar os resultados obtidos.
- Os maiores Municípios têm uma maior apetência para a adopção de indicadores de gestão. No entanto, no caso de Portugal, a maior percentagem de entidades contam com indicadores de gestão não corresponde aos maiores Municípios, nem do ponto de vista orçamental, nem demográfico.

- A adopção de indicadores de gestão, só por si, não implica a utilização dos mesmos pelos gestores públicos. Por vezes existe a falta de utilidade e a escassa valorização dos indicadores por parte dos utilizadores.

De uma forma global, e em resumo dos casos analisados e da literatura pesquisada poderemos referir que em Portugal ainda existe um longo caminho a percorrer na área do controlo de gestão e na aplicação de novas ferramentas disponíveis á gestão. Ainda existe uma grande preponderância na utilização somente da informação contabilística para análise do trabalho realizado e das metas alcançadas.

Nos Municípios as barreiras existentes (resistência á mudança, introdução de novos métodos apenas por força da lei, as barreiras politicas, a fraca envolvência dos munícipes, a própria cultura do país) dificultam a implementação de novos métodos de apoio à gestão e a um efectivo controlo de gestão.

No próximo capítulo será desenvolvido um estudo de caso sobre o Município do Barreiro, onde se irá analisar a existência e futura aplicação de procedimentos relacionados com o controlo de gestão e avaliação de desempenho no Município. A aplicação do SIADAP 1, enquanto instrumento de avaliação do desempenho dos serviços da Autarquia, poderá ser o ponto-chave para a aplicação de novas ferramentas ao serviço da gestão do Município. Iremos analisar a sua aplicação e a forma como fornece informação á gestão do Município e de que forma está ligada ao controlo de gestão.

Capítulo IV

Estudo de Caso: A Aplicação do SIADAP 1 no Município do Barreiro e o seu contributo para a gestão da Autarquia

4.1 Objectivo de estudo

Abordámos no capítulo 2 o tema do Controlo de Gestão e da Avaliação de Desempenho. Neste capítulo procuramos estudar especificamente o controlo de gestão nos municípios e a relação deste com o SIADAP 1, enquanto elemento de avaliação de desempenho das unidades orgânicas dos Municípios. No concreto e para estudo de caso, seleccionámos o Município do Barreiro, onde iremos analisar a aplicabilidade do SIADAP 1 enquanto instrumento de avaliação, a sua utilidade na análise e verificação da actividade desenvolvida e a sua utilização no apoio à tomada de decisão.

A análise de caso será baseada na realização de uma entrevista a responsáveis pelo Município. Procuraremos ainda, junto de documentos oficiais do Município e junto da sua página electrónica, documentarmo-nos com informação sobre o Concelho, a sua história, a sua cultura e características específicas do Município, em termos organizacionais e de actividades desenvolvidas. Procuraremos relatar os objectivos da Autarquia de acordo com a sua estrutura actual, para alcançar as suas metas na área da avaliação de desempenho dos seus serviços.

Pretenderemos com o estudo e com a análise ao Município salientar em nossa opinião quais os pontos fortes e pontos fracos de todo o processo de avaliação. Como conclusão procuraremos ainda apresentar sugestões para o Município, indo ao encontro das suas necessidades e características. Uma das sugestões constitui um dos objectivos principais de estudo, nomeadamente a sugestão de implementação e adopção de QUAR, tendo por base a unidade orgânica da Divisão de Gestão Financeira.

4.2 Metodologia aplicada

A metodologia científica aplicada reflecte-se numa abordagem qualitativa. Para Hebert *et al* (1994) as metodologias qualitativas privilegiam dois modos de investigação, o estudo de caso e a comparação ou o estudo de multicasos. A presente investigação assenta na realização de um estudo de caso aplicado ao Município do Barreiro, analisando o controlo de gestão e a sua integração com o SIADAP 1.

Yin (2009) refere que os estudo de caso podem ser de dois tipos: individuais e múltiplos. Os estudos de caso têm um lugar de destaque na área da pesquisa, permitindo a utilização de evidências quantitativas e qualitativas.

Bruyne *et al* (1975), citado por Hebert *et al* (1994), refere que o estudo de caso reúne informação tão numerosa e tão pormenorizada quanto possível com o objectivo de abranger a totalidade da situação, recorrendo assim a técnicas variadas como a observação, entrevista e documentos diversos.

Além da consulta de documentação técnica e científica (monografias, revistas, teses, sites, entre outros fontes de informação), utilizámos a técnica da entrevista caracterizada, que segundo Freixo (2010) permite um relacionamento estreito entre o entrevistador e o entrevistado. No caso em análise realizámos uma entrevista estruturada, pois as questões foram previamente formuladas. O questionário é apresentado em anexo (anexo 2).

4.3 Breve caracterização do Município do Barreiro¹

Incluído na Área Metropolitana de Lisboa e pertencente ao Distrito de Setúbal, o Concelho do Barreiro localiza-se na margem Sul do Estuário do Rio Tejo.

De acordo com os Censos de 2001, o Barreiro tem 79.012 habitantes residentes. Até ao final da década de setenta, o concelho do Barreiro registou um rápido crescimento demográfico e, desde então, a população registou um crescimento mais moderado. A partir dos anos oitenta assiste-se mesmo a uma pequena regressão demográfica. Possui uma área

¹ Segundo texto na página electrónica do município, sobre caracterização e executivo camarário.

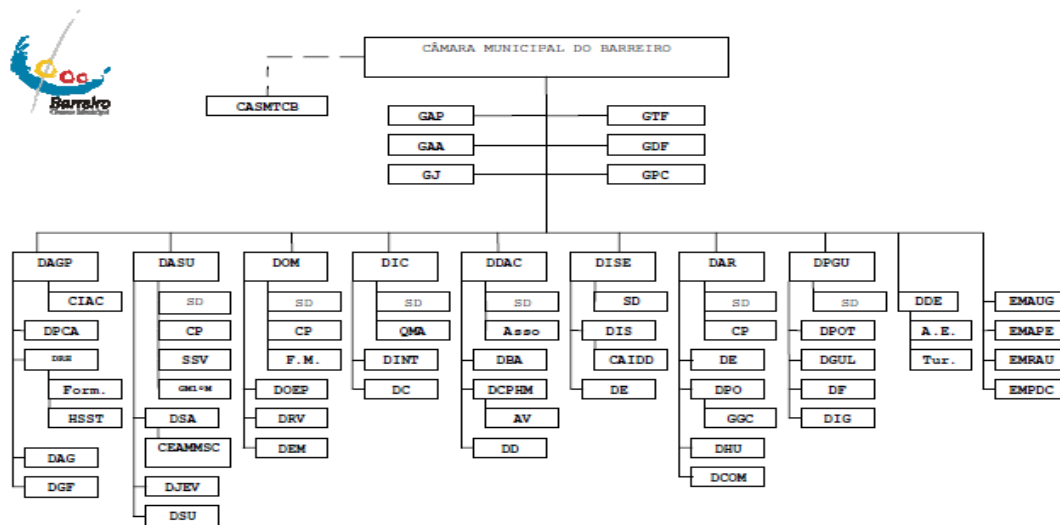
de 31,6 km², e é composto por as oito freguesias (Alto do Seixalinho, Barreiro, Coina, Lavradio, Palhais, Santo André, Santo António da Charneca e Verderena).

O Executivo Camarário é o órgão colegial do Município e é, de acordo com a Lei n.º 5-A de 2002 e no caso do concelho do Barreiro, constituído por um Presidente e oito Vereadores, dos quais apenas seis têm pelouros atribuídos, desempenhando funções de vereador a tempo inteiro.

Na área das competências, gostaríamos de salientar a importância que é atribuída à área dos transportes, pois desde 1957 e apenas com uma frota de cinco autocarros, se deu início ao serviço de transportes colectivos do Barreiro (TCB's). Actualmente possuem 74 viaturas, e efectuando mais de mil viagens por dia, os TCB transportam por ano cerca de 20 milhões de passageiros.

A estrutura orgânica do Município do Barreiro, à semelhança de outros Municípios, sofreu alterações no último ano, por força do Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de Outubro, que impôs aos serviços autárquicos que procedessem à readaptação das suas estruturas até 31 de Dezembro de 2010. A figura 10 mostra a complexa estrutura orgânica do Município.

Figura n.º 10 – Estrutura Orgânica do Município do Barreiro



Fonte: Página electrónica do Município do Barreiro – estrutura orgânica

O Município do Barreiro assumiu assim um modelo de organização misto (figura 10), maioritariamente hierarquizado, que corresponde a uma estrutura principal, composta por departamentos, e uma estrutura flexível composta por unidades e subunidades

orgânicas, como por exemplo o Departamento de Obras Municipais que inclui a subunidade orgânica “Divisão de Rede Viária” e o Departamento de Administração Geral e Patrimonial, que inclui a “Divisão de Gestão Financeira” (Subunidade Orgânica) que será abordada no estudo de caso, no presente capítulo. Esta estrutura integra ainda serviços e gabinetes de assessoria de apoio à gestão, os quais não possuem a natureza de unidades ou subunidades orgânicas, visando a prossecução, na dependência directa do Executivo ou no âmbito de unidades orgânicas existentes, de atribuições que, pela sua especificidade e relevância, recomendem a autonomização e especialização de recursos em função dos objectivos a prosseguir.

4.4 O SIADAP 1 no sector autárquico

“ A avaliação é um instrumento de gestão a ser utilizado pelas diversas unidades estruturais da organização, sendo, pois, conveniente envolvê-las desde logo na concepção do sistema e não apenas aquando da sua implementação.”

Caetano (2008:97)

Como já foi referido no capítulo 2, a abrangência do SIADAP 1 contempla as unidades orgânicas que constituem elementos funcionais da estrutura municipal. O modelo de SIADAP 1 aplicado às unidades orgânicas caracteriza-se por depender directamente dos membros do órgão executivo e ter uma avaliação do desempenho realizada anualmente, e sempre em articulação com o ciclo de gestão do Município.²

Cabe à unidade orgânica, propor ao órgão executivo os objectivos para a unidade, para o ano seguinte, sendo posteriormente aprovada pelo mesmo. A proposta de objectivos deverá ser acompanhada dos instrumentos que permitam a monitorização e o acompanhamento dos mesmos por parte do órgão executivo. Por sua vez a monitorização deverá ser efectuada tendo por base uma análise ao relatório trimestral, a elaborar pelo dirigente. Esta monitorização permite a análise e avaliação do trabalho desenvolvido, bem como a revisão dos objectivos em função de contingências não previsíveis, em relação a questões administrativas ou políticas. Por factores internos ou externos o executivo poderá

² Artigo 7º do Decreto Regulamentar 18/2009 de 4 de Setembro

sentir necessidade de alterar a sua estratégia, e que devido à hierarquia do processo, levará a alterações dos objectivos das unidades orgânicas, que por sua vez poderão levar a alterações nos objectivos dos dirigentes e até dos próprios trabalhadores.

Este sistema de avaliação, dirigido aos serviços (unidades orgânicas) assenta na definição da missão, dos objectivos estratégico e dos objectivos operacionais, podendo estes serem de Eficácia, de Eficiência e de Qualidade.³

Os Objectivos de Eficácia permitem analisar como uma unidade orgânica do Município, numa base de comparação entre o resultado atingido e o esperado/pretendido, alcança determinado objectivo. Já os Objectivos de Eficiência estabelecem a relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados.

Por sua vez os Objectivos de Qualidade, são definidos como o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços com capacidade para satisfazer as necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

Para cada objectivo deverão ser definidos os indicadores de desempenho, anteriormente referidos e tipificados no capítulo 2, bem como as fontes de verificação, tendo em conta a especificidade de cada parâmetro, de cada objectivo e tendo em conta as características e missão da unidade orgânica.

Os objectivos serão avaliados com base em três níveis de graduação: Superou, Atingiu ou Não atingiu o objectivo.

Anualmente e até 15 de Abril do ano seguinte deverá ser apresentado ao órgão executivo, um relatório do desempenho, indicando os resultados atingidos, bem como desvios identificados, sempre com base nos objectivos acima descrito e previamente definidos.⁴ O relatório deverá ser sustentado com informação sobre a apreciação dos utilizadores externos, quando é o caso, apresentando a quantidade e qualidade do serviço que foi prestado. Deverá conter ainda os projectos não conseguidos, não executados e as causas desse mesmo incumprimento. É igualmente importante relatar medidas a tomar para um futuro, evidenciar as situações que condicionaram os resultados, e enunciar o relato dos trabalhadores na auto-avaliação dos serviços.

A avaliação final de cada unidade orgânica, a atribuir anualmente pelos órgãos executivos, é feita de forma qualitativa, podendo atingir três níveis de desempenho: Bom, que define que foram atingidos todos os objectivos e ainda foram superados alguns;

³ Artigo 8º do Decreto Regulamentar nº18/2009 de 4 de Setembro

⁴ Artigo 10º do Decreto Regulamentar nº 18/2009 de 4 de Setembro

Satisfatório, que significa que a unidade orgânica atingiu todos os objectivos ou os mais relevantes; ou ainda poderá obter uma menção de desempenho insuficiente quando a unidade não atingiu os objectivos mais relevantes a que se propôs.⁵

Excepcionalmente, em cada Município, e do total das unidades orgânicas com menção de Bom, pode ser atribuído até 20% das unidades uma distinção de mérito (significa uma superação global dos objectivos), reconhecendo desta forma o desempenho excelente do serviço e da unidade orgânica.

A atribuição da distinção de mérito pode determinar a mudança de posições remuneratórias dos trabalhadores que integram a unidade orgânica ou a atribuição de prémios.

4.4.1 O SIADAP 1 no Município do Barreiro

“ O SIADAP pode constituir um instrumento fulcral na criação do modelo global de gestão da performance dos Serviços Públicos.”

Pinto (2008:50)

“Existem, na minha opinião, um conjunto de conceitos, estruturas, procedimentos e articulações que podem fazer com que o SIADAP se transforme efectivamente no Modelo Global e Integrado de Gestão da Performance dos Serviços Públicos.”

Pinto (2008:54)

Muitos Municípios Portugueses, de acordo com exigências legais, colocaram em prática uma política de avaliação de desempenho iniciando-a pela avaliação dos trabalhadores. Apesar deste novo modelo para o sector público, ter aparecido no ano de 2004, apenas foi adaptado à administração local em Junho de 2006, por força da aplicação do Decreto Regulamentar nº 6/2006.

A legislação que se encontra actualmente em vigor, a Lei nº 66-B/2007, foi definida (segundo esta) com o objectivo de contribuir para a melhoria de desempenho e da qualidade dos serviços. No entanto foi recentemente considerado, um processo demasiado

⁵ Artigo 11º do Decreto Regulamentar nº 18/2009 de 4 de Setembro

burocrático com uma carga administrativa elevada, ocupando uma grande parte do tempo dos dirigentes e eleitos, segundo as conclusões do seminário “Avaliação da implementação do SIADAP de 2ª Geração nos Municípios”⁶.

Apenas em 2009 surge o Decreto Regulamentar nº 18/2009, tornando mais clara a aplicação prática dos subsistemas de avaliação de desempenho, para as unidades orgânicas dos Municípios. O Município do Barreiro acompanhou, de acordo com os diplomas, e segundo a entrevista realizada o processo de avaliação de desempenho. Iniciou esta nova etapa igualmente com a avaliação dos trabalhadores, feito de forma anual, implementando os procedimentos legais.

Constatámos que, apenas com a aplicação do SIADAP, os trabalhadores podem evoluir na sua carreira, e esta evolução poderá ser mais célere, quanto maior for a sua nota de avaliação. Este subsistema mantém-se em função desde o seu início, e é realizado anualmente com a definição individual dos objectivos, e posteriormente com a auto-avaliação e avaliação dos mesmos.

A avaliação dos serviços (SIADAP 1), segundo o entrevistado, passou por um processo mais elaborado, tendo sido constituído para a sua elaboração e implementação um grupo de trabalho composto por seis elementos de várias áreas do município: um técnico de recursos humanos; um técnico da área jurídica; um técnico da área de modernização administrativa; um técnico com especialização na área de avaliação de desempenho; um elemento do Gabinete de apoio à Presidência (assessor); e um elemento do gabinete do Vereador responsável pela área de recursos humanos (assessor). O objectivo da criação do grupo foi associar várias áreas do município, incluindo técnicos com experiências e vivências diferentes. Procuravam definir um esquema de implementação do SIADAP 1. O ano de 2010 foi o ano de implementação do sistema de avaliação dos serviços na autarquia, sendo o primeiro ano em que foram definidos objectivos (o responsável de cada serviço, divisão e departamento apresentou de forma própria os objectivos para a unidade orgânica) para os serviços e o primeiro ano que estes seriam avaliados. Segundo a informação obtida pelo entrevistado o grupo estava consciente das resistências que iria encontrar, os hábitos

⁶ Conclusões do seminário “Avaliação da Implementação do SIADAP de 2ª Geração nos Municípios” realizado em Maio de 2011. Disponível em http://www.significado.pt/ficheiros/seminario_conclusoes_final.pdf.

instalados e as dificuldades normalmente encontradas quando se introduz uma alteração, numa organização.

Segundo as informações que obtivemos, os serviços elaboravam trimestralmente uma informação sobre a actividade que desenvolviam de forma a ser contemplada na Informação Escrita do Presidente (documento elaborado de acordo com legislação sobre a actividade do município durante os meses a que se refere). Procurando aproveitar esta rotina que já existia nos serviços, o grupo decidiu criar um novo documento, uma nova matriz que seria preenchida, por todos os serviços, com a informação das actividades realizadas num determinado período de tempo, onde constaria a informação sobre as actividades realizadas.

Segundo o entrevistado, o grupo considerava que desta forma seria possível implementar e desenvolver o processo de monitorização do SIADAP 1, acreditando num processo de controlo do desempenho dos serviços e obtendo-se o acompanhamento dos resultados, permitindo ainda esta monitorização a tomada de medidas correctivas de desvios ou a reformulação de padrões de desempenho. A figura 11 resume o processo de implementação do SIADAP 1 no Município do Barreiro que assenta no novo documento matriz, que seria denominado de Relatório de Actividades.

Figura nº 11 – Implementação do SIADAP 1 no Município do Barreiro

Fonte: Elaboração Própria

Procuraram não tornar o processo demasiado complexo e pesado, e pretenderam criar um novo modelo, sintético, uniforme, de fácil leitura e incisivo, onde através do registo das actividades se poderia concretizar acções de monitorização e avaliação dessas actividades e no global dos serviços. Por outro lado, serviria para elaborar um novo documento: a informação escrita do presidente, menos descritivo e distante das listagens exaustivas das actividades realizadas, passando a incidir também nas actividades estratégicas do plano de actividades.

De seguida apresenta-se em maior detalhe, qual o conteúdo e operacionalidade do Relatório de Actividades das unidades orgânicas do município.

4.4.1.1 O Relatório de Actividades (Matriz de monitorização e avaliação de desempenho)

No decorrer da entrevista foi possível obter o documento/matriz elaborada pelo grupo de trabalho e que se passou a designar Relatório de Actividades. A estrutura do

relatório é bastante simples, sendo composta por duas páginas A4, corpo do documento e notas de rodapé e onde se apela ao preenchimento na óptica do observador externo, procurando-se a obtenção de informação sintética, esclarecedora e fiável. O anexo 3 corresponde ao modelo completo de Relatório de Actividades e actualmente implementado.

O Relatório de Actividades é composto por um cabeçalho identificativo onde consta a designação da unidade orgânica e o período a que respeita a actividade.

O corpo do relatório é composto por três pontos:

- a) Actividades inseridas nos objectivos da unidade orgânica e previstas em plano de actividades. Para descrever as actividades plurianuais e anuais, devendo referir se a actividade foi realizada, superada ou se ainda se encontra em execução.
- b) Actividades inseridas nos objectivos da unidade orgânica e não contemplada em plano de actividades. Para incluir as actividades não contempladas no plano de actividade, fazendo igualmente a referência ao estado de desenvolvimento da actividade, se foi realizada, superada ou se ainda se encontra em execução.
- c) Resumo de actividades essenciais, não inseridas em objectivos, mas que se enquadrem nas competências da unidade orgânica. Este último ponto permite a descrição de actividades não previstas nos objectivos da unidade orgânica. Consideram que neste ponto o serviço deverá descrever a actividade, indicar grau de execução e inserir o valor da actividade.

Do nosso ponto de vista consideramos que o documento dirigido a todas as unidades orgânicas possibilita a inclusão de toda e qualquer actividade realizada ou em realização num determinado período. No entanto consideramos que deveria de incluir o valor orçamentado para cada actividade e o custo real da actividade, assim como, outros indicadores, e o que levaria a uma identificação e quantificação de desvios numa óptica também de eficiência, eficácia e qualidade. Desta forma, obteríamos um documento que possibilitaria efectuar uma análise mais concreta ao trabalho desenvolvido pela unidade orgânica num determinado trimestre, e consequentemente tornaria o Relatório de Actividade num instrumento de controlo de gestão.

4.4.1.2 A implementação do Relatório de Actividades nas unidades orgânicas

Segundo as informações obtidas na entrevista realizada, a adesão dos serviços ao novo documento, foi gradual e actualmente é praticamente total. Os serviços após o preenchimento enviam a informação para o serviço responsável pela informação escrita do presidente, bem como para o dirigente máximo do serviço.

O entrevistado referiu que a análise aos relatórios realizou-se no final do ano, complementada com a análise ao relatório anual elaborado pelas unidades orgânicas. Com base nesta análise, o executivo municipal atribuiu a nota final a cada unidade orgânica, decidida e deliberada em sessão de câmara de 6 de Julho de 2011, atribuindo a avaliação de “desempenho satisfatório” a todas as unidades orgânicas, considerando que todas elas atingiram os objectivos ou pelo menos os mais relevantes.

Numa primeira análise e neste primeiro ano, consideramos que o Município conseguiu atingir um objectivo base em todo o processo ao instituir a realização novos relatórios de actividade trimestrais com uma nova e uniforme estrutura a toda organização. Foram dados assim, passos importantes neste novo episódio da vida do Município. Igualmente foi possível verificar pela entrevista a envolvimento da gestão de topo, dirigentes e chefias directas no suporte a este sistema de avaliação. Na nossa óptica a criação do grupo de trabalho teve um papel fundamental neste sentido, onde se verificou a participação da gestão de topo (através de assessores).

Não temos informação se foi elaborado um balanço do trabalho realizado pelo grupo constituído, mas no nosso ponto de vista, tal seria bastante importante para observação ao trabalho realizado, identificando os pontos fortes e fracos, erros cometidos e procurando as suas causas. Só desta forma seria possível melhorar a sua aplicação em 2011.

Consideramos no entanto que o processo de avaliação de desempenho poderá ser reajustado e melhorado. Observámos que a análise anual apenas tem interesse para a atribuição da classificação da unidade orgânica no âmbito do SIADAP 1. É importante realizar efectivamente um controlo das actividades mensalmente ou trimestralmente em função de cada actividade, acompanhando e possibilitando a actuação sobre a execução

dos objectivos anteriormente definidos. Como veremos de seguida e face às características do QUAR (parte não integrante do Relatório de Actividades), pensamos que a sua adopção poderá favorecer o alinhamento entre objectivos estratégicos, operacionais (actividades das unidades orgânicas) e sua quantificação e controlo. Desta forma iremos no próximo ponto propor a aplicação do QUAR ao Município do Barreiro, e dar sugestões complementares de na nossa óptima levarão a um melhor controlo de gestão.

4.5 O QUAR aplicado ao município do Barreiro

4.5.1 O QUAR no sector autárquico

A Lei nº 66-b de 28 de Dezembro de 2007, que suporta o SIADAP, refere no seu artigo décimo, que a “avaliação de desempenho de cada serviço assenta num QUAR, sujeito a avaliação permanente e actualizado a partir dos sistemas de informação do serviço”. Por outro lado, este mesmo diploma designa no seu artigo segundo a quem se dirige “...aplica-se aos serviços da administração directa e indirecta do Estado, bem como, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências dos correspondentes órgãos, aos serviços da administração regional autónoma e à administração autárquica”. As referidas adaptações surgiram apenas no ano de 2009 com a publicação do Decreto Regulamentar nº 18/2009 que especifica no seu artigo primeiro e segundo, a aplicação da Lei nº 66-b de 2007 aplicando o SIADAP às unidades orgânicas, dirigentes e trabalhadores dos municípios, mas adaptado com o presente Decreto Regulamentar.

O diploma especifica no seu capítulo II (subsistemas de avaliação de desempenho), secção I (avaliação do desempenho das unidades orgânicas dos municípios) como, quando e quem fará a respectiva avaliação. De acordo com a nossa interpretação do diploma legal, o QUAR não é relatado de forma específica enquanto instrumento de avaliação a ser adoptado nos Municípios. No entanto, consideramos importante referir que no artigo nono existe uma pequena referencia a instrumentos de avaliação, “a proposta de objectivos apresentada pela unidade orgânica ao membro do órgão executivo de que dependa deve ser acompanhada dos instrumentos que permitam o acompanhamento e monitorização

concomitante, por parte deste, da execução de cada um dos objectivos” sem referir especificamente qual o indicado. Desta forma apesar de não existir uma obrigatoriedade explícita, de acordo com o decreto regulamentar, na aplicação do QUAR aos Municípios iremos propor a sua aplicação enquanto instrumento de apoio à gestão, desenhado para analisar o desempenho dos serviços públicos.

O QUAR como o próprio nome indica, é um quadro de referência para os serviços, identificando-os com a sua missão, a sua estratégia, com os seus objectivos estratégicos e objectivos operacionais.

A lei base do SIADAP (Lei nº 66-B/2007) é clara no seu artigo 10º, quanto à apresentação do QUAR sugerindo que conste na página electrónica do serviço. Um outro factor muito importante é a coerência com os documentos previsionais e de prestação de contas, sendo igualmente importante que os objectivos anuais sejam coerentes com os plurianuais e os dos funcionários estejam, com eles, alinhados.

Consideramos trata-se de um instrumento verdadeiramente útil para o gestor do serviço, permitindo-o ver, compreender, avaliar o grau dos desvios bem como a sua importância, decidir ou até modificar a acção se necessário. Trata-se assim de um instrumento sintético e esclarecedor podendo apoiar na tomada de decisão.

4.5.2 Implementação do QUAR no município do Barreiro: sugestão para a unidade orgânica – Divisão de Gestão Financeira

O ano de 2010 foi o primeiro ano de aplicação do SIADAP 1 no Município do Barreiro, realizando-se pela primeira vez a avaliação dos serviços daquele Município, segundo o entrevistado. Contudo, verificámos que o sistema implementado poderia ser melhorado e mais virado para o controlo periódico da gestão. Assim, com base na informação obtida, gostaríamos de sugerir uma metodologia para dar continuidade na aplicação da avaliação de desempenho dos serviços para o Município, que ultrapasse os problemas identificados e que procure atingir a implementação do processo e a sua monitorização.

Como referimos, a nossa leitura e interpretação do diploma legal que suporta a aplicação da avaliação de desempenho dos serviços nos Municípios, não define o QUAR enquanto instrumento de avaliação obrigatório aos Municípios e Autarquias Locais.

Consideramos no entanto que o QUAR poderá ser adoptado pelos Municípios, salvaguardando as suas características específicas. A exigência de uma maior precisão ao nível da construção dos objectivos e dos indicadores representa, no nosso ponto de vista, uma mais-valia. Fomenta e reforça uma gestão orientada para os resultados, e pressupõe a elaboração de uma serie de questões que devem de ser acauteladas no planeamento e posteriormente na sua avaliação. Esta exigência é fundamental, no nosso ponto de vista, para a modernização da gestão dos Municípios e para uma melhor utilização dos recursos públicos.

Sugerimos assim a implementação do QUAR no Município do Barreiro, sendo que na presente investigação, efectuaremos a elaboração do QUAR na unidade orgânica da Divisão de Gestão Financeira (DGF), e que consideramos poderá servir de exemplo a todas as outras divisões e serviços do Município para um próximo ciclo de avaliação e gestão (ver anexo 4). No ponto 4.5.1 descrevemos o QUAR como instrumento de apoio à gestão, desenhado para analisar o desempenho dos serviços público. Referimos o QUAR como um quadro de referência, de identificação e de ligação estratégia para cada serviço, uma vez que contem elementos descritivos do serviço e da sua actividade, conseguimos nomeadamente perceber de onde, para onde e como actuará. Foi com base nestas premissas que preparámos o QUAR para a DGF.

4.5.2.1 Definição da missão e objectivos estratégicos

O primeiro elemento descritivo a colocar no QUAR é a missão do serviço, onde é descrita a razão e os fundamentos da existência de cada serviço. Especificamente para a DGF definimos como missão:

“Coordenar, planificar e desenvolver de forma integrada, as actividades técnico/financeiras e o funcionamento dos respectivos serviços, tendo em conta os recursos existentes”.

Na sequência da definição da missão é importante definir uma estratégia de actuação, ou seja, é importante fazer da missão o ponto de partida para a definição dos objectivos estratégicos, um outro elemento do QUAR. Estes devem traduzir as grandes linhas de acção do serviço. No caso concreto da DGF definimos três objectivos estratégicos:

Objectivos Estratégico 1 - Diminuir os prazos de cobrança:

Um dos problemas actuais dos Municípios prende-se com a sua liquidez e que poderá ser melhorada com uma actuação sobre a diminuição do montante em dívida e com uma reformulação dos processos internos.

Objectivos Estratégico 2 - Diminuir o nível de despesa da DGF:

A diminuição da despesa continua e continuará no futuro a ser uma das principais imposições aos Municípios. Desta forma, a DGF deverá ser igualmente afectada, sendo que a preocupação passará por uma reformulação de funções, permitindo baixar a despesa corrente, mas garantindo a elaboração rigorosa das suas competências.

Objectivos Estratégico 3 - Melhorar os processos internos de coordenação, controlo e reporte de informação:

Intimamente ligado aos objectivos anteriores, a DGF pretende melhorar os seus processos internos, tornando-os mais eficientes e qualitativos no apoio à tomada de decisão pela gestão. Um dos objectivos operacionais passa pela implementação do sistema de contabilidade de custos. O quadro 1 resume a missão e objectivos estratégicos de acordo com o figurino de apresentação no QUAR.

Câmara Municipal do Barreiro Unidade Orgânica(UO): Divisão de Gestão Financeira
--

Quadro nº 1 – Missão e Objectivos Estratégicos

Missão: Coordenar, planificar e desenvolver de forma integrada, as actividades técnico/financeiras e o funcionamento dos respectivos serviços, tendo em conta os recursos existentes.

Objectivos estratégicos (OE)

OE1: Diminuição dos prazos de cobrança

OE2: Diminuir o nível de despesa da DGF

OE3: Melhorar os processos internos de coordenação, controlo e reporte de informação

Fonte: Elaboração Própria

De acordo com a missão do serviço e com a missão da própria organização procurámos definir objectivos que suportem um maior equilíbrio nas contas no Município, face à conjuntura nacional e às finanças débeis da grande parte dos Municípios portugueses.

4.5.2.2 Definição dos objectivos operacionais e sua quantificação

Na sequência da definição dos objectivos estratégicos definimos os objectivos operacionais e indicadores de avaliação. Todo este ponto foi elaborado tendo por base o documento do Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (CCAS) que define as linhas de orientação na construção do QUAR. Assim, de acordo com o CCAS (2008) os objectivos situam-se numa cadeia hierárquica, do objectivo mais geral para o operacional. Os objectivos operacionais deverão ser definidos de acordo com as linhas estratégicas existentes nos objectivos estratégico, como podemos ver no quadro abaixo, onde se enquadra os objectivos operacionais da DGF com os seus objectivos estratégicos.

Quadro nº 2 – Ligação entre os Objectivos Estratégicos e Operacionais

Objectivos Estratégicos	Objectivos Operacionais
Objectivo 1: Diminuir os prazos de cobrança	Objectivo 1: Atingir uma diminuição do Prazo Médio de Recebimentos (PMR ⁷) em 10%. Objectivo 4: Aumentar o número de contactos com o devedor, mantendo a estrutura de pessoal.
Objectivo 2: Diminuir o nível de despesa da DGF	Objectivo 3: Apresentação ao executivo municipal de um plano para a implementação de contabilidade de custos (até 30 de Setembro) Objectivo 5: Diminuir os custos totais em 5% mantendo o número de trabalhadores.
Objectivo 3: Melhorar os processos internos de coordenação, controlo e reporte de informação.	Objectivo 2: Maior rapidez na elaboração e apresentação dos elementos de gestão mensais ao órgão executivo

⁷ PMR = Saldo de Devedores / Proveitos Correntes

	Objectivo 3: Apresentação ao executivo municipal de um plano para a implementação de contabilidade de custos (até 30 de Setembro) Objectivo 6: Promover a qualidade do serviço prestado na tesouraria.
--	---

Fonte: Elaboração Própria

Como referimos anteriormente no ponto 4.4. os objectivos operacionais dividem-se em objectivos de eficiência, eficácia e de qualidade, no caso concreto e para o QUAR da DGF definimos seis objectivos operacionais, dos quais três são de eficácia, dois de eficiência e um de qualidade. Aos objectivos de eficácia atribuímos um peso de 40%, aos objectivos de eficiência e qualidade atribuímos a ambos um peso de 30%.

Quadro nº 3 – Objectivos Operacionais do QUAR da DGF

Objectivos de Eficácia (peso 40%)	Objectivo 1	Peso de 30%
	Objectivo 2	Peso de 30%
	Objectivo 3	Peso de 40%
Objectivos de Eficiência (peso 30%)	Objectivo 4	Peso de 50%
	Objectivo 5	Peso de 50%
Objectivos de Qualidade (peso 30%)	Objectivo 6	Peso de 100%

Fonte: Elaboração Própria

Objectivo Operacional 1 (Eficácia) - Atingir uma diminuição do Prazo Médio de Recebimentos (PMR⁸) em 10%: A definição deste objectivo está de acordo com o objectivo estratégico de diminuir os prazos de cobrança, procurando desta forma com uma maior celeridade aumentar as receitas do município. Procuramos diminuir o prazo médio de recebimentos em 10% face ao período homólogo.

Objectivo Operacional 2 (Eficácia) - Maior rapidez na elaboração e apresentação dos elementos de gestão mensais ao órgão executivo: Pretendemos melhorar os processos internos de coordenação, controlo e reporte de informação (objectivo estratégico 3), consideramos necessário obter os documentos mensais de suporte à gestão, como é o caso de orçamento de tesouraria e do plano de pagamentos a fornecedores, até ao dia 10 de cada mês para suporte à tomada de decisão.

⁸ PMR = Saldo de Devedores / Proveitos Correntes

Objectivo Operacional 3 (Eficácia) - Apresentação ao executivo municipal de um plano para a implementação de contabilidade de custos (até 30 de Setembro): Definimos este objectivo com base nos objectivos estratégicos nº2 e 3. Atribuímos um peso de 40%, no total dos objectivos de eficácia, pois consideramos que com a realização e implementação deste objectivo o Município passaria a obter uma informação mais exacta do custo de cada uma das actividades desenvolvidas. Assim, apoiaria igualmente a redução de despesas e iria melhorar os processos internos de coordenação, controlo e reporte de informação apoiando a própria gestão na tomada de decisão, como referimos no ponto 1.3 sobre a Contabilidade Autárquica. Gostaríamos de referir um estudo realizado a um outro Município do Distrito, que relata já ter implementado a Contabilidade Analítica em 2008, no entanto não valoriza muito a informação obtida para a tomada de decisão. O que significa que só a implementação do sistema não chega, é necessário explorar a informação obtida (Teixeira *et al*, 2011).

Objectivo Operacional 4 (Eficiência) - Aumentar o número de contactos com o devedor, mantendo a estrutura de pessoal: Com a definição deste objectivo procuramos diminuir os prazos de receita no Município (objectivo estratégico nº2), ao ser mais persistente nos contactos com o devedor procurando não levar o processo para execução fiscal, o que traria mais custos ao Município.

Objectivo Operacional 5 (Eficiência) - Diminuir os custos totais em 5%, mantendo o número de trabalhadores: Este objectivo procura claramente uma diminuição dos custos da DGF, mas mantendo o mesmo número de trabalhadores, tratando-se desta forma de objectivo de eficiência, pois mantenho os recursos e procuro ter menos custos na divisão. A concretização deste objectivo passa pela reformulação dos processos da unidade e por um critério apertado sobre a execução orçamental da sua despesa.

Objectivo Operacional 6 (Qualidade) - Promover a qualidade do serviço prestado na tesouraria: Procuramos uma melhoria dos processos internos, consideramos importante medir a qualidade do serviço prestado ao exterior e em particular na relação da tesouraria e dos seus funcionários com os Munícipes. Propomos efectuar a medição deste objectivo

com base em dois indicadores, o número de reclamações e o tempo médio de resposta a essas mesmas reclamações.

De acordo com o mapa tipo para a elaboração de um QUAR, para cada objectivo deverão ser definidas metas, que de acordo com o peso dos indicadores, irão obter um determinado resultado. O seu nível de concretização poderá atingir três patamares, e desta forma o objectivo poderá ser superado, atingido ou não atingido, como consta no Quadro nº 4. Uma última coluna para o registo e identificação de desvios identificados referente aos respectivos objectivos. O QUAR inclui ainda um espaço reservado à justificação dos desvios identificados, e sugere ainda o preenchimento dos custos de funcionamento, os custos com o pessoal e custos com a aquisição de bens e serviços.

Quadro nº 4 – Excerto do QUAR (anexo 4)

Objectivos Operacionais	Indicadores	Meta para 2012	Concretização			Desvios
			Resultado	Classificação		
				Superou	Atingiu	

Fonte: Elaboração Própria

O mapa completo do QUAR, com a descrição dos objectivos e indicadores é apresentado no anexo 4 à presente dissertação, em virtude da sua própria dimensão.

4.5.2.3 Sugestão de complemento ao QUAR para um melhor controlo de gestão

Através do QUAR, consideramos que é feito um retrato muito real do serviço num determinado ano em estudo. No entanto, consideramos que a análise ao QUAR não deverá ser realizada apenas uma vez ao ano. É manifestamente insuficiente do nosso ponto de vista, se for apenas no final, que se irá analisar e avaliar a concretização dos objectivos, sem se actuar periodicamente sobre eventuais desvios.

Sugerimos assim uma análise trimestral (tendo em conta que é elaborado pelos serviços um relatório trimestral) com a realização de reuniões de monitorização nos meses de Abril, Julho, Outubro e Janeiro. Contudo, pensamos que alguns dos objectivos deverão

ser analisados mensalmente pelo responsável da unidade orgânica. Esta análise mais periódica permite observar resultados, observar desvios, propondo ou não reajustes aos objectivos predefinidos ou até substituí-los, em tempo útil. Por exemplo, o objectivo operacional nº2 induz numa monitorização mensal através do controlo e cumprimento da entrega mensal de documentação. Para suporte á realização desta monitorização, sugerimos a elaboração de um mapa mensal / trimestral de acordo com o quadro nº5.

Quadro nº5 – Mapa Complementar de Analise Periódica

Objectivos	Indicadores	Período _____			Acumulado		
		Previsto	Realizado	Desvio	Previsto	Realizado	Desvio
Objectivo 1							
Objectivo 2							
Objectivo 3							
Objectivo 4							
Objectivo 5							
Objectivo 6							

Fonte: Elaboração Própria

Consideramos que apenas desta forma possuímos realmente um instrumento útil e de suporte à gestão e à tomada de decisão, pois é feita uma análise regular das principais actividades dos serviços, e não avalia apenas o desempenho dos serviços para efeitos do cumprimento anual do SIADAP 1.

Propomos ainda a realização de uma última reunião para avaliação e balanço final, a realizar no mês de Abril do ano seguinte, com base no relatório anual do serviço (de acordo com a legislação⁹ que deverá ser apresentado pelo responsável do serviço). Em todas as reuniões sugerimos a presença do Director ou Vereador responsável pelo serviço e o coordenador do grupo do QUAR.

Consideramos essencial manter activo o grupo de trabalho da avaliação de desempenho e sugeríamos a realização de reuniões semestrais para balanço e acompanhamento do trabalho realizado. Desta forma, a gestão de topo estaria estritamente envolvida no processo, e o trabalho estaria monitorizado pelo grupo.

⁹ Lei nº 66-B/2007, artigo 15º nº2.

Sugerimos ainda a nomeação de um elemento do grupo que ficaria responsável pela coordenação da execução do QUAR.

Consideramos de manter a matriz desenvolvida pelo grupo, pois para além de suportar a elaboração da informação escrita do presidente, servirá de anexo ao QUAR descrevendo as actividades e serviços realizados.

Podemos concluir que reunimos um conjunto de condições para uma eficaz implementação do QUAR no Município do Barreiro, dotando desta forma o Município de um instrumento que suporta a avaliação de desempenho e o controlo de gestão, fornecendo informação à tomada de decisão.

Reunidas estas condições consideramos que o Município poderá futuramente pensar na hipótese de implementação de um instrumento mais elaborado, e universal como é o caso do *BSC*, aproveitando sinergias, uma vez que toda a organização já estaria familiarizada ao QUAR e a toda a sua metodologia. Desta forma seria muito mais fácil partir para a implementação do *BSC*, aplicando o modelo do sector público referido no capítulo 2.

Conclusão

O Objectivo da investigação centra-se num estudo de caso sobre a aplicação do SIADAP 1 no Município do Barreiro e o seu contributo para a gestão da autarquia. Assim, e de forma a sustentar o nosso objecto de estudo, procedemos à revisão teórica sobre o sector Autárquico em Portugal, referindo as suas características, as suas competências, quer ao nível administrativo, quer ao nível financeiro com a aplicação da Lei das Finanças Locais. A nível contabilístico enquadrámos a aplicação do novo sistema de contabilidade pública, com a criação do POCAL para o sector autárquico, e efectuou-se ainda a sua ligação com a gestão do Município. Abordámos igualmente a temática do Controlo de Gestão e a Avaliação de Desempenho, abordando os seus conceitos principais, nomeadamente através da importância da gestão por objectivos, do estabelecimento de indicadores, do alinhamento da estratégia e a necessidade de sistemas efectivos de avaliação de desempenho organizacional. Para o sector público evidenciámos o surgimento do SIADAP dirigido aos serviços, aos dirigentes e aos trabalhadores como sistema de avaliação de desempenho, focando-nos posteriormente na vertente dos serviços, isto é, no SIADAP 1. Neste âmbito, procurámos perceber as suas características, a sua aplicabilidade nos serviços e o ciclo anual de aplicação. Ao nível da análise do estudo de casos, identificámos alguns estudos realizados por vários autores seleccionando quatro que melhor se enquadravam no âmbito da investigação e em concreto com a avaliação da gestão nas Autarquias Locais.

Iniciámos o nosso estudo de caso, realizado no Município do Barreiro com a apresentação do Município e com a aplicação do SIADAP 1 especificamente no sector

autárquico. De acordo com a entrevista realizada foi apurado o estado de implementação do SIADAP 1 no Município do Barreiro, e podemos referir as seguintes conclusões:

- No início do ano de 2010, foi projectado a criação de um grupo de trabalho composto por técnicos e representantes de eleitos, para a aplicação do SIADAP 1;
- Elaboração de um novo documento de suporte (Relatório de Actividades) à descrição trimestral da execução dos objectivos previamente definido e para todos os serviços;
- Avaliação final de todas as unidades orgânicas, no mês de Maio de 2011, concluindo desta forma o processo de avaliação dos serviços em 2010 (última vertente do SIADAP a ser implementada);
- O Relatório de Actividades controla a realização das actividades das unidades orgânicas, mas não quantifica, nem analisa desvios periodicamente (mensalmente ou trimestralmente). A metodologia QUAR não foi aplicada, pelo que, os objectivos não são analisados nas perspectivas de eficácia, eficiência e qualidade.

Perante a análise efectuada sugerimos uma nova metodologia para o processo de avaliação de desempenho, recomendando:

- A implementação do QUAR no Município do Barreiro, e sugerimos um exemplo para a DGF, formulando os seus objectivos estratégicos, objectivos operacionais e indicadores para medir a sua concretização;
- Uma monitorização trimestral, com base no QUAR, podendo ainda pontualmente e em casos que se justifique analisar mensalmente alguns objectivos;
- A continuidade do grupo de trabalho da avaliação de desempenho, sugerindo-se a realização de reuniões semestrais para balanço e acompanhamento do trabalho realizado;
- A nomeação de um elemento do grupo que ficaria responsável pela coordenação da execução do QUAR;
- Utilização da matriz desenvolvida pelo grupo que servirá de anexo ao QUAR descrevendo as actividades e serviços realizados;
- A realização de uma última reunião para avaliação e balanço final, a realizar no mês de Abril do ano seguinte, com base no relatório anual do serviço.

Desta forma, consideramos que os objectivos da investigação foram atingidos, pois conseguimos perceber o que foi feito na organização em matéria de avaliação de desempenho e de suporte à gestão no âmbito do SIADAP 1, tendo nessa sequência sugerido e apresentado uma nova metodologia com a adopção do QUAR que, gostaríamos que fosse seguida pelo Município. No futuro, pensamos estender o estudo para a implementação e integração do QUAR a todos os níveis hierárquicos e unidades orgânicas do Município do Barreiro. Igualmente, a aplicação do estudo em diferentes Municípios contribuiria para uma maior robustez da análise.

Referências Bibliográficas

Almeida, J. e Correia, A. (1999); Manual de contabilidade das Autarquias Locais; Editora Rei dos Livros, Lisboa.

Alves, C. (2007); Comportamento organizacional – a gestão da crise nas organizações; Escolar Editora, Lisboa.

AECA - Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (1997); Principios de contabilidad de gestión: indicadores de gestión para las entidades públicas; nº16, Madrid.

AECA - Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (2002); Contabilidad de gestión: un sistema de indicadores de gestión para los ayuntamientos; nº26, Madrid.

Azevedo, A. (2007); Administração pública; Grupo editorial vida económica, Porto.

Bernardes, A. (2001); Contabilidade pública e autárquica (POCP e POCAL); 1ª edição, CEFA - Centro de Estudos e Formação Autárquica.

Caetano, A. (2008); Avaliação de desempenho – o essencial que avaliadores e avaliados precisam de saber; Edição Livros horizonte.

Câmara Municipal do Barreiro (2011); Atribuições e competências; Disponível a Julho de 2011 em <http://www.cm-barreiro.pt/pt/conteudos/camara+municipal/atribuicoes+e+competencias/>

Câmara Municipal do Barreiro (2011); Caracterização. Disponível a Julho de 2011 em <http://www.cm-barreiro.pt/pt/conteudos/municipio/caracterizacao+e+localizacao/caracterizacao.htm>

Câmara Municipal do Barreiro (2011); Estrutura orgânica; Disponível a Julho de 2011 em <http://www.cm-barreiro.pt/pt/conteudos/camara+municipal/estrutura+organica/organograma.htm>

Câmara Municipal do Barreiro (2011); Executivo camarário; Disponível a Julho de 2011 em <http://www.cm-barreiro.pt/pt/conteudos/camara+municipal/Executivo+Camarario/>

Camões, P. (2005); Análise da evolução Finanças Locais Portuguesas; Publicações Repositório institucional da Universidade do Minho; <http://hdl.handle.net/1822/4280>

Carvalho, J. e Fernandes, M. (2003); Os indicadores de gestão nas entidades públicas: o caso dos Municípios Portugueses; Edições INA – Instituto Nacional de Administração, 1º Congresso nacional de administração pública: os vectores da mudança; Centro de congressos de Lisboa.

Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços (2008); Construção do QUAR – Linhas de Orientação.

Conselho da Europa (1985); Série de Tratados Europeus 122: Carta Europeia de Autonomia Local.

Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março.

Decreto-Lei nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

Decreto-Lei nº 315/2000 de 2 de Dezembro - Estabelece a prorrogação do prazo de entrada em vigor do POCAL.

Decreto-Lei nº 84-A/2002 de 5 de Abril - Alteração ao POCAL.

Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de Outubro - Estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais.

Decreto Regulamentar nº44-B/83 de 1 de Junho.

Decreto Regulamentar nº19-A/2004 de 14 de Maio - Regulamento da avaliação do desempenho dos trabalhadores e dirigentes intermédios da Administração Pública.

Decreto Regulamentar nº 6/2006 de 20 de Junho - Adapta o SIADAP à administração local.

Decreto Regulamentar n.º 18/2009 de 4 de Setembro - Adapta aos serviços da administração autárquica do sistema integrado de avaliação do desempenho na Administração Pública.

Despacho n.º 19391/2010, documento de Estrutura e Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal do Barreiro.

Fernandes, A. (1997); Poder autárquico e poder regional; Brasília editora, Porto.

Fernandes, M. (2004); La nueva gestión pública y los indicadores de gestión en los ayuntamientos portugueses: estructura teórica y análisis empírico; Tesis doctorado en ciencias empresariais; Universidade de Santiago de Compostela, Espana.

Ferreira, A. (2009); Sistemas de Medição do Desempenho e o *Balanced Scorecard* in A. M. Major & R. Vieira (Eds), Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática. (pp. 301-331); Escolar editora.

Freixo, M. (2010); Metodologia científica – Fundamentos, métodos e técnicas; 2ª edição, Instituto Piaget, Lisboa.

Hébert, M., Goyette, G. e Boutin, G. (1994); Investigação Qualitativa: Fundamentos e práticas; Instituto Piaget.

Jordan, H., Neves, J. e Rodrigues, J. (2008); O controlo de gestão ao serviço da estratégia e dos gestores; 8ª edição, Áreas editora, Lisboa.

Kaplan, R. e Norton, D. (2000); Como utilizar el cuadro de mando integral, para implantar y gestionar su estrategia; Gestión, Barcelona.

Kaplan, R. e Norton, D. (2004); Mapas estratégicos – convertendo activos intangíveis em resultados tangíveis; Elsevier Editor.

Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro - Estabelece as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos.

Lei n.º 1/79 de 02 de Janeiro - Primeira Lei das Finanças Locais.

Lei n.º 27/96 de 1 de Agosto - Lei da tutela administrativa.

Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto - Lei das Finanças Locais.

Lei nº 159/99 de 14 de Setembro - Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Lei nº 162/99 de 14 de Setembro - Primeira alteração ao diploma que aprova o POCAL.

Lei nº 169/99 de 18 de Setembro - Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro - Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei nº 10/2004 de 22 de Março - Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública.

Lei nº 15/2006 de 26 de Abril - Fixa os termos da aplicação do actual sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública.

Lei nº 53-E/2006 de 29 de Dezembro - Que aprova o regime geral das taxas das Autarquias Locais.

Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro - Estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro - Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

Lei nº 67/2007 de 31 de Dezembro - Aprova o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas.

Lei Constitucional nº 1/2005 de 12 de Agosto – Constituição da República Portuguesa (VII Revisão Constitucional).

Leroy, M. (1991); Iniciação ao controlo de gestão; Cadernos de empresa, Ediprisma.

Moura e Sá, P. (2003); A medição de excelência nas Autarquias Portuguesas: Um modelo integrado; Edições INA – Instituto Nacional de Administração, 1º Congresso nacional de administração pública: os vectores da mudança; Centro de congressos de Lisboa.

Neely, A. (1998); Avaliação de desempenho das empresas – porquê, o quê e como; Editorial caminho.

Neely, A. e Kennerley, M. (2003); Measuring performance in a changing business environment; International Journal of Operations & Production Management, 23, pp.213.

Nogueira, C. (2005); Administração pública, teoria e mais de 400 questões; Editora campus – elsevier.

Pillot, G. (1992); O controlo de gestão em Schémacolor; Ediprisma edições em gestão.

Pinto, F. (2008); *Balanced Scorecard* e SIADAP – articulação, integração e desenvolvimento; Administração pública, edição nº41, Março de 2008.

Portaria 509-A/2004, de 14 de Maio, aprovar os modelos de impressos de fichas de avaliação.

Reis, H. e Rodrigues, J. (2011); Controlo de Gestão – Ao encontro da eficiência; Escolar editora, Lisboa.

Resolução da Assembleia da Republica nº28/90 de 23 de Outubro – Aprovação, para ratificação, da Carta Europeia da Autonomia Local.

Resolução do Tribunal de Contas nº 4/2001 – 2ª Secção – Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas, abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

Rodrigues, J. (2010); Avaliação do desempenho das organizações; Escolar editora, Lisboa.

Santos, A. (2008); Gestão estratégica – conceitos, modelos e instrumentos; Escolar editora.

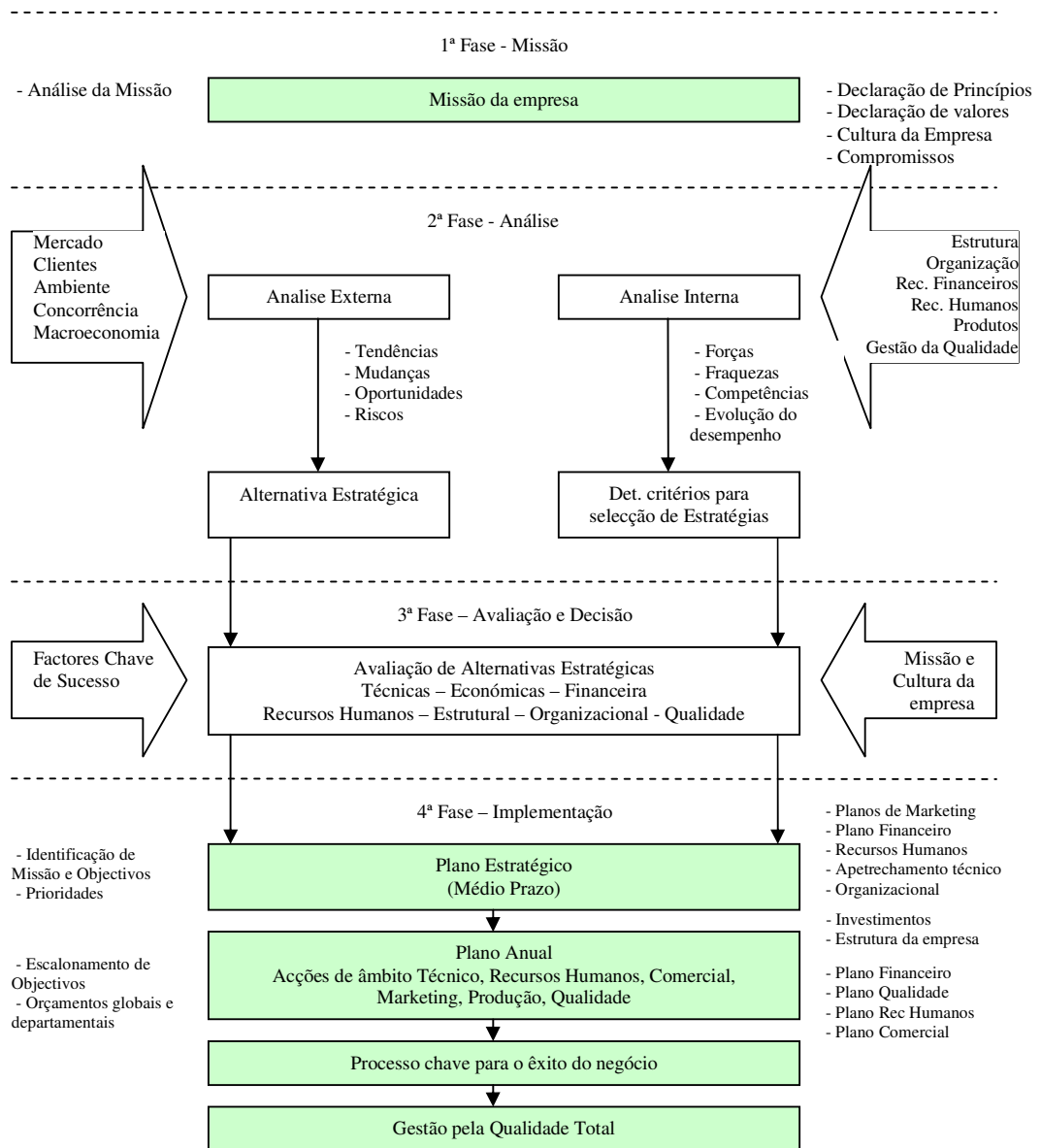
Teixeira, A.B., Mata, C., Pardal, P. e Teixeira, N. (2011); Os indicadores de desempenho utilizados nos municípios do distrito de Setúbal; XXI Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica, Córdoba, 2 a 4 de Fevereiro de 2009.

Yin, R. (2009); Case Study Research – Design and methods; 4º edition, Sage.

Anexos

Anexo 1

Anexo 1 – Planeamento Estratégico na Organização



Fonte: Alfredo Azevedo (2007;145)

Anexo 2

Entrevista no âmbito da elaboração de tese de mestrado:

**"O Controlo de Gestão nas Autarquias Locais e sua Integração com o SIADAP I",
estudo de caso aplicado ao município do Barreiro.**

A sua colaboração é muito importante para a realização do estudo

As informações obtidas serão tratadas e retratadas no último capítulo do estudo.

1. O município do Barreiro iniciou a implementação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública – SIADAP? Em que ano?

2. Quais os subsistemas do SIADAP já implementados?

3. Em relação ao SIADAP 1, qual o ano de implementação?

4. Como a Câmara definiu ou vai definir os seus objectivos no âmbito do SIADAP1?

5. Como é feita a monitorização do SIADAP1, com que periodicidade?

6. Quais as principais dificuldades encontradas na implementação e desenvolvimento deste sistema de avaliação nos serviços?

7. O município aplicou o Quadro de Avaliação e Responsabilização – QUAR?

8. Em que ano iniciaram o processo? E qual a metodologia de implementação?

9. Quais as principais dificuldades encontradas?

10. Considera que a aplicação do SIADAP 1 ou QUAR, fornece informação para apoio à tomada de decisão?

11. Considera que a informação obtida pelos indicadores utilizados é útil para o executivo no seu processo de tomada de decisão?

12. O sistema está integrado com outras formas de controlo de gestão? Quais? Como se Processam?

13. Considera que o SIADAP 1, nos moldes em que está definido, se adequa às necessidades e aos objectivos de avaliação das autarquias locais, e mais especificamente em relação aos municípios?

14. O município já alguma vez utilizou, em algum momento, outro tipo de ferramentas de gestão, como é o caso de *Tableau de Bord* ou *Balanced Scorecard*?
Quando e que ferramentas foram utilizadas?

Muito obrigado pela colaboração

Sónia Lobo

Anexo 3

RELATÓRIO DE ACTIVIDADES^{10/11}

Unidade orgânica:

Período a que respeita:

a) Actividades inseridas nos Objectivos da U.O. e previstas em Plano de Actividades:

1. Plurianuais:

1.1.Realizadas:

1.2.Superadas:

1.3.Em execução:

2. Anuais:

2.1.Realizadas:

2.2.Superadas:

2.3.Em execução:

b) Resumo das actividades inseridas nos Objectivos da U.O. e não contempladas em plano de Actividades:

1. Realizadas:

2. Superadas:

3. Em execução:

c) Resumo das actividades essenciais, não inseridas em Objectivos, mas que se enquadrem nas competências da U.O:

1. Processos/ Procedimentos/Actividades Concluídos:

¹⁰ Este Relatório é elaborado segundo as linhas de orientação do SIADAP 1; Não deverá exceder 2 folhas A₄, deverá identificar a partir da Missão todos os campos de actividade dos serviços limitados ao essencial. Deve ser pensado na óptica do observador externo e como tal ser sintético, esclarecedor e fiável.

¹¹ Deverá obrigatoriamente ser elaborado seguindo esta matriz.

2. Superadas:
3. Processos/ Procedimentos/ Actividades, pendentes/ em execução:
4. Valor (eventual)¹²:

¹² Incluir apenas quando os processos/actividades gerem receita.

Anexo 4



SIADAP 1 - AVALIAÇÃO DA UNIDADE ORGÂNICA

Câmara Municipal do Barreiro

Unidade Orgânica: Divisão de Gestão Financeira

Missão: Coordenar, planificar e desenvolver de forma integrada, as actividades técnico/financeiras e o funcionamento dos respectivos serviços, tendo em conta os recursos existentes.

Objectivos estratégicos (OE)

OE1: Diminuição dos prazos de cobrança

OE2: Diminuir o nível de despesa da DGF

OE3: Melhorar os processos internos de coordenação, controlo e reporte de informação

Objectivos operacionais	Meta para 2012	Concretização			Desvios	
		Resultado	Classificação			
			Superou	Atingiu		Não atingiu
Eficácia (40%)						
Objectivo 1 – Atingir uma diminuição do Prazo Médio de Recebimentos (PMR ¹³) em 10%.	Peso do Objectivo 1: 30%					
	Indicador 1: (PMRn – PMRn-1) / PMRn-1	-10%				
	Peso do indicador: 100%					
Objectivo 2 – Maior rapidez na	Peso do Objectivo 2: 30%					

¹³ PMR = Saldo de Devedores / Proveitos Correntes

elaboração e apresentação dos elementos de gestão mensais ao órgão executivo.	Indicador 2: Data de entrega dos documentos	Dia 10 do mês seguinte					
	Peso do indicador: 100%						
Objectivo 3 – Apresentação ao executivo municipal de um plano para a implementação de contabilidade de custos (até 30 de Setembro)	Peso do Objectivo 3: 40%						
	Indicador 3: Data de entrega do reporte mensal de progressos	Dia 10 do mês seguinte					
	Peso do indicador: 100%						
Eficiência (30%)							
Objectivo 4 – Aumentar o número de contactos com o devedor, mantendo a estrutura de pessoal.	Peso do Objectivo 4: 50%						
	Indicador 4: nº de acções de contacto por mês	4					
	Peso do indicador: 100%						
Objectivo 5 – Diminuir os custos totais em 5%, mantendo o número de trabalhadores.	Peso do Objectivo 5: 50%						
	Indicador 5: (custo hora ¹⁴ n – custo hora n-1) / custo hora n-1	-5,0%					
	Peso do indicador: 100%						
Qualidade (30%)							
Objectivo 6 – Promover a qualidade do serviço prestado na tesouraria.	Peso do Objectivo 6: 100%						
	Indicador 6: Nº de reclamações	10					
	Peso do indicador: 50%						
	Indicador 7: Tempo médio de resposta a reclamações (dias)	2 dias					
	Peso do indicador: 50%						

¹⁴ Custo hora = Custo total da DGF / Nº horas de trabalho totais da DGF

Justificação de desvios:				
Recursos Humanos	Planeado	Análise do 1º semestre	Executado	Desvio
Recursos humanos afectos à DGF	10 Funcionários			
Custos com pessoal DGF				
Orçamento (recursos financeiros)	Estimativa	Análise do 1º semestre	Executado	Desvio
Funcionamento				
Despesas com pessoal				
Aquisição de bens e serviços				

